

Die Internationale Arbeitsorganisation vor neuen Herausforderungen der Globalisierung?

Senghaas-Knobloch, Eva

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Senghaas-Knobloch, E. (1998). *Die Internationale Arbeitsorganisation vor neuen Herausforderungen der Globalisierung?* (artec-paper, 61). Bremen: Universität Bremen, Forschungszentrum Nachhaltigkeit (artec). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-367923>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Eva Senghaas-Knobloch

**Die Internationale Arbeitsorganisation
vor neuen Herausforderungen
der Globalisierung?**

**artec-paper Nr. 61
August 1998**

ISSN 1613-4907



artec | Forschungszentrum Nachhaltigkeit
Enrique-Schmidt-Str. 7
Postfach 330 440
28334 Bremen

Die Internationale Arbeitsorganisation vor neuen Herausforderungen der Globalisierung?

Neue technische Möglichkeiten zusammen mit politischen internationalen Vereinbarungen haben in den letzten Jahrzehnten die Ausweitung transnationaler Wirtschaftsaktivitäten befördert. Die neuen Handlungs- und Wirkungszusammenhänge haben insbesondere in Westeuropa eine Debatte über die Problematik des „Regierens jenseits des Nationalstaats“ (Zürn 1997) angestoßen, also über die Chance zu politischer Gestaltung und marktkorrigierenden Regelung in einzelnen Politikfeldern - von Umweltschutz bis Beschäftigungsförderung - angesichts sehr verschiedener nationaler Ausgangslagen. Die Chancen zu Regelungen in der Arbeits- und Sozialpolitik gelten als besonders gering oder aussichtslos (Scharpf 1996). Auf der internationalen Ebene findet seit Jahren eine heftige Diskussion darüber statt, ob und wie im Welthandel soziale Dimensionen zur Geltung gebracht werden sollen und können (Scherrer/Greven/Frank 1998).

Tatsächlich verdeutlicht die Gründung der „Internationalen Arbeitsorganisation“ (IAO) als Teil des Friedensvertrags von Versailles im Jahre 1919, daß in bestimmten historischen Konstellationen internationale Konkurrenz auf dem Weltmarkt „positive Regelungen jenseits des Nationalstaats“ nicht nur nicht zu verhindern braucht, sondern geradewegs anstoßen kann. Angesichts der historisch beispiellosen Verwüstungen am Ende des Ersten Weltkriegs bezeichnet die Präambel zur Verfassung der IAO soziale Gerechtigkeit als Grundlage für einen dauerhaften Weltfrieden, benennt konkrete Maßnahmen als Bestandteil der sozialen Gerechtigkeit sowie die unabdingbare Notwendigkeit, bei der Verfolgung dieser Zielsetzung international zu kooperieren:

„Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden. Nun bestehen aber Arbeitsbedingungen, die für eine große Anzahl von Menschen mit so viel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, daß eine Unzufriedenheit entsteht, die den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdet. Eine Verbesserung dieser Bedingungen ist dringend erforderlich, zum Beispiel durch Regelung der Arbeitszeit einschließlich der Festsetzung einer Höchstdauer des Arbeitstages und der Arbeitswoche, Regelung des Arbeitsmarktes, Verhütung der Arbeitslosigkeit, Gewährleistung eines zur Bestreitung des Lebensunterhaltes angemessenen Lohnes, Schutz der Arbeitnehmer gegen allgemeine und Berufskrankheiten sowie gegen Arbeitsunfälle, Schutz der Kinder, Jugendlichen und Frauen, Vorsorge für Alter und Invalidität, Schutz der Interessen der im Auslande beschäftigten Arbeitnehmer, Anerkennung des Grundsatzes ‘gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit’, Anerkennung des Grundsatzes der Vereinigungsfreiheit, Regelung des beruflichen und technischen Unterrichtes und ähnliche Maßnahmen. Auch würde die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung

des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen.“ (abgedruckt in: Däubler / Kittner / Lörcher 1994, S. 214)

Muß man davon ausgehen, daß eine solche Zielsetzung in der Gegenwart überholt und letztlich chancenlos ist? Im Jahre 1999 feiert die IAO ihr 80-jähriges Bestehen. Von 1919 bis Mai 1998 hat sich die Zahl der Mitgliederstaaten von 45 auf 174 erhöht. Bis 1997 hat die Internationale Arbeitskonferenz 181 Übereinkommen zu den in der Präambel genannten (und weiteren) Themen angenommen. Dazu kommen 186 Empfehlungen. Die Internationale Arbeitsorganisation hat die große Depression in den 20er und 30er Jahren überstanden, den Legitimitätsverlust und das Scheitern des Völkerbundes (1934 wurde die Verfassung der IAO aus den Friedensverträgen herausgelöst), die Epoche des Faschismus, den Zweiten Weltkrieg, die Ära der Dekolonisierung und schließlich sowohl die Zuspitzungen wie das Ende des Ost-West-Konflikts. Die IAO ist der institutionelle Kern eines seit Jahrzehnten funktionierenden weltweiten Referenzsystems für internationale Arbeits- und Sozialstandards. Nach der Gründung der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) in der Folge des Zweiten Weltkriegs wurde sie zur ersten Sonderorganisation der UNO. Dies ist zunächst doch einmal eine beeindruckende Geschichte von Kontinuität.

Anders als zur Zeit ihrer Gründung ist die Mitgliedschaft der Staaten in der IAO in den 90er Jahren nahezu universell. Entsprechend groß sind allerdings die politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern. Dennoch ist es trotz extremer Produktivitäts- und politischer Strukturheterogenität gelungen, ein System nicht sanktionsbewehrter, jedoch verbindlicher internationaler Verpflichtungen im Arbeits- und Sozialschutz zu entwickeln und trotz schwierigster Umstände und weltpolitischer Herausforderungen aufrecht zu erhalten. Seit Ende der 80er, Beginn der 90er Jahre sieht sich die IAO wiederum scharfem Gegenwind ausgesetzt: Die IAO steht vor der Aufgabe, ihrem verfassungsmäßigen Auftrag zur Verbindung von sozialer Gerechtigkeit mit wirtschaftlicher Entwicklung auch in einer Epoche dominierender neoliberaler Wirtschaftskonzeptionen und sich ausweitender und vertiefender regionaler Integration sowie globaler Wirtschaftsaktivitäten zu erfüllen. Im folgenden Beitrag geht es darum, institutionsstrukturelle Gründe für die Robustheit der IAO und des von ihr getragenen und immer weiter ausgebildeten Systems positiver Regelungen zu erkunden sowie aufzuzeigen, wie die Politik der IAO die gegenwärtige globale Lage und Interessenkonstellation einschätzt und beantwortet.

1. Das Prinzip der Dreigliedrigkeit in seiner Bedeutung für Bewußtseinsbildung, Situationsdeutung und Problembearbeitung

Die gesellschaftliche und politische Interessenkonstellation bei der Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation im Jahre 1919 war durch die revolutionäre Situation in den europäischen Ländern geprägt (siehe Alcock 1971, S. 18 ff., Senghaas-Knobloch 1979, S. 22 ff.). Schon während des Krieges waren von Gewerkschaftsseite Vorstöße für ein internationales Arbeitsrecht als Bestandteil einer künftigen Friedensordnung unternommen worden. Léon Jouhoux, Sekretär der französischen Confédération Générale du Travail hatte zusammen mit William Appleton, dem Sekretär der britischen Federation of Trade Unions, eine internationale Gewerkschaftskonferenz für Juli 1916 nach Leeds einberufen, an der gewerkschaftliche Delegierte aus den Entente-Ländern Frankreich, Britannien, Italien und Belgien teilnahmen. Im Oktober 1917 wurde eine weitere internationale Gewerkschaftskonferenz durchgeführt mit Delegierten aus Deutschland, Österreich, Ungarn, Böhmen, Bulgarien, Holland und der Schweiz. Die hier gefaßten Beschlüsse zu den Problembereichen Freizügigkeit, Koalitionsrecht, Sozialversicherung, Arbeiterschutz und Kontrolle entsprachen jedoch im wesentlichen den in Leeds gefaßten Beschlüssen. Im Juli und August 1919 kam es in Amsterdam zur Gründung eines internationalen Gewerkschaftsbundes, um die Geschlossenheit zumindest der europäischen internationalen Gewerkschaftsbewegung wiederherzustellen. Diese Initiativen der europäischen Gewerkschaften standen in der Tradition der Zweiten Sozialistischen Internationale, die zum einen durch die revolutionäre Politik der bolschewistischen Partei Rußlands herausgefordert war, sich aber auch von der amerikanischen Gewerkschaftsbewegung mit Blick auf die Anforderungen an staatliche Arbeits- und Sozialgesetzgebung unterschied.

Ab Herbst 1918 entwickelte auf der Seite der europäischen Regierungen das britische Arbeitsministerium sehr eingehende Vorschläge über Zusammensetzung und Aufgaben eines Interalliierten Ausschusses für internationale Arbeitsgesetzgebung als Bestandteil einer künftigen Friedenskonferenz. Dabei ging es darum, radikalere Vorstellungen der Arbeiterschaft, die sich nach der Oktoberrevolution in Rußland auch in Deutschland, Ungarn und anderen Ländern massiv artikulierten, integrativ einzubinden. Präsident des im Rahmen der Friedensverhandlungen von Versailles eingerichteten Ausschusses mit Vertretern aus USA, Großbritannien, Frankreich, Italien, Japan sowie Belgien, Polen, Kuba und

Tschechoslowakei wurde der amerikanische Gewerkschaftsführer Gompers, der bei den Aufgaben des Ausschusses zunächst irrtümlicherweise an eine Art neuen internationalen Gewerkschaftsbund dachte, während die Gewerkschafter des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IFTU) und Anhänger der Zweiten Internationale den Zeitpunkt für gekommen hielten, die bestehenden bürgerlichen Regierungen, aber auch die neuen Arbeiterparteieregierungen Deutschlands und Österreichs auf eine internationale Regulierung von Arbeiterschutz, Sozialversicherung und Mindestlohn zu verpflichten.

In dieser Situation setzte sich im Ausschuß weitgehend die von der britischen Delegation vertretene Konzeption durch: Im Gegensatz zur amerikanischen Linie blieb die Vorstellung einer staatlich getragenen Normensetzung erhalten, und im Unterschied zu den Vertretern der Zweiten Internationale wurden Interessen der Unternehmerseite auf die gleiche Ebene wie die der organisierten Arbeiterschaft gestellt. Die genauere Formulierung der Arbeitsnormen, die global gelten sollten, wurde als künftiges Aufgabenfeld einer zu gründenden Internationalen Arbeitsorganisation übertragen. Die Gewerkschaften konnten allerdings mit Hilfe der verschiedenen Eingaben an die Delegierten des Ausschusses erreichen, daß eine „Arbeitscharta“ formuliert wurde, in der zumindest ein Teil der auf den internationalen Gewerkschaftstagungen erhobenen Forderungen aufgenommen war. Zu den neun Grundsätzen der Charta, die von den Hohen Vertragsschließenden Parteien als besonders wichtig und dringend erachtet wurden, gehören: Arbeit soll nicht nur als eine Ware oder ein Handelsartikel betrachtet werden, das Recht auf Vereinigung, Abschaffung von Kinderarbeit, gleiche Behandlung aller Arbeiter (ob Staatsbürger und Migranten).

Im Ergebnis wurde als Teil XIII des Friedensvertrags von Versailles eine internationale Organisation geschaffen, in der die Mitgliedsländer jeweils durch Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeber repräsentiert werden - seit damals eine einzigartige Struktur von grundlegender Bedeutung. Emile Vandervelde, der während des Weltkriegs Präsident der Zweiten Internationale war, belgischer Justizminister und Mitglied der Arbeiterpartei, hat 1919 das Resultat der Ausschubarbeit entsprechend kommentiert:

„Wenn ich meine Gedanken in greifbarer Form ausdrücken dürfte, würde ich sagen, daß es zwei Methoden gibt, die Revolution zu machen, die wir auf der ganzen Welt sehen: Die russische und die englische Methode. Es ist die britische Methode, die in dem Arbeitsausschuß obsiegt hat, und die ich weit bevorzuge...“ (Shotwell 1934, Band 2, S. 208, Übersetzung ESK).

Gründungsidee und Struktur waren durch die politische Grundüberzeugung von der Möglichkeit und Notwendigkeit einer Klassen und Länder übergreifenden Kooperation charakterisiert. Schon bei der Gründung der IAO ging es also darum, Mechanismen zur Verhinderung „destruktiver Konkurrenz“ - so ein Begriff von Sengenberger (1994, S. 58) zu etablieren. Und von Beginn an mußten sich diese Mechanismen in einer Staatenwelt großer wirtschaftlicher Entwicklungsunterschiede bewähren.

Die Problemwahrnehmung bei Gründung der IAO war auch durch die Entwicklungen in den als „rückständig“ begriffenen nationalen Ökonomien in Asien und in Europa sowie in den nichtmetropolitanen Gebieten in „Übersee, den Kolonien und Halbkolonien“ geprägt. George Barnes, vor dem Krieg führender Politiker der Labour Party, später Leiter der britischen Delegation bei der Pariser Friedenskonferenz und stellvertretender Vorsitzender des Interalliierten Ausschusses, hob rückblickend aus dem Jahre 1926 auf die Jahre der Gründungszeit der IAO die neue Konkurrenz aus „dem Osten“ hervor:

„Der Osten hört auf, nur Kunde zu sein und wird zunehmend zum Konkurrenten, und zwar zu einem Konkurrenten, der in mancher Hinsicht einen Vorteil gegenüber der westlichen Welt hat... Kurz, wenn die östlichen Bedingungen niedrig bleiben, sähe sich die alte industrielle Welt zwei Alternativen gegenüber - entweder einen niedrigeren Lebensstandard zu akzeptieren oder den östlichen Markt zu verlieren. Die gleichen Überlegungen gelten für die Länder mit niedrigeren Löhnen und langen Arbeitsstunden in der westlichen Welt. Wir mußten eine Organisation aufbauen, die für eine geeignete Untersuchung der jeweiligen Bedingungen in den verschiedenen Ländern verantwortlich sein würde und die dementsprechend geeignete und gleichläufige nationale Aktionen im Bereich der Industrie in die Wege leiten würde.“ (Barnes 1926, S. 45 ff.)

Tatsächlich war die Situation des Welthandels komplizierter als in der von Barnes zitierten Äußerung ausgewiesen. Von einer Konkurrenz der Waren aus den abhängigen Gebieten gegenüber den Waren der metropolitanen Länder konnte zum Zeitpunkt der Friedensverhandlungen noch nicht gesprochen werden. Der Außenhandel Englands wies aber insofern besondere Züge auf, als er im Unterschied zu den Kontinentalmächten sehr stark auf Gebiete in Übersee bezogen war. Von diesen Gebieten in Übersee hatten insbesondere die sogenannten neuen Siedlungsgebiete, die Dominions, die sich selbst regierten, eine Stufe der Industrialisierung erreicht, die in der Tat den britischen Produkten auf dem überseeischen Markt, zum Teil auch in England selbst, Konkurrenz machte.

Zur Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation kam es - so läßt sich zusammenfassend konstatieren - durch eine spezifische politische Situationsdeutung, in der starke Gewerk-

schaften der Industrieländer ihr Interesse an verbesserten Arbeitsbedingungen mit dem Interesse der westeuropäischen Regierungen an stabilen internationalen Beziehungen verbinden konnten. Die starke Gewerkschaftsbewegung konnte sich dabei mit ihrem Interesse an einer Art internationaler Arbeitsschutzgesetzgebung durchsetzen. - Und die britische Regierungsvertretung verstand es, ihr Interesse an einer Repräsentanz von Arbeitgeberinteressen im Rahmen der zukünftigen Internationalen Arbeitsorganisation strukturell zu verankern.

Auf diese Weise kam es zu einer einzigartigen Struktur in der Repräsentanz von Mitgliedsstaaten in der IAO: Jedes Land wird durch zwei Regierungsvertreter sowie einen Gewerkschafts- und einen Arbeitgebervertreter repräsentiert, die bei Abstimmungen ihren eigenen Auffassungen folgen. Dieses Prinzip der „Dreigliedrigkeit“ wurde nicht nur als Strukturprinzip für die Mitgliedsvertretung etabliert, sondern auch in ein eigenes normatives Instrument, das Übereinkommen 144 über dreigliedrige Beratungen aus dem Jahre 1976, sowie in viele andere Aktivitäten der Organisation umgesetzt.

Das Prinzip der Dreigliedrigkeit ist von grundlegender Bedeutung für die in der Organisation vorhandenen Repräsentanz von Problemlagen und damit auch für die Repräsentanz von Interessen und Werten. Von den drei Organen der IAO mit sich ergänzenden Aufgaben: der Internationalen Arbeitskonferenz, die als Vollversammlung alljährlich, in der Regel im Juni, in Genf zusammentritt, dem Verwaltungsrat, der als Steuerungs- und Aufsichtsorgan des Internationalen Arbeitsamtes fungiert und das Budget verwaltet, sowie dem Internationalen Arbeitsamt (IAA), das die Funktionen eines ministeriellen Apparates hat, sind in den beiden zuerst genannten Organen jeweils Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer vertreten. Auch in den Ausschüssen der Internationalen Arbeitskonferenz sind die drei Gruppen vertreten. Im Verwaltungsrat, der gegenwärtig 56 Mitglieder umfaßt, sprechen 28 Regierungsvertreter für ihre Länder, während die Arbeitnehmer- und Arbeitgebermitglieder während der Internationalen Arbeitskonferenz von der je eigenen Gruppe gewählt werden. Die Meinungsbildung in den Gremien der IAO wird also durch Situationsdeutungen geprägt, zu der die Akteure der industriegesellschaftlichen Konfliktstruktur unmittelbar beitragen.

Die Legitimität der industriegesellschaftlichen Repräsentanten bzw. Sozialpartner war seit Gründungszeiten ein Punkt, der in der Vollversammlung (Internationale Arbeitskonferenz) eigene Beachtung erfuhr. Denn mit Recht konnte die von der IAO-Verfassung vorgesehene Unabhängigkeit der Vertreter von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowohl im Fall

faschistischer Länder als auch später von Ländern mit sowjetischen Regimen angezweifelt werden. Totalitäre und rassistische Regime haben daher ihre Mitgliedschaft gekündigt oder wurden ausgeschlossen. Von Versuchen zur politischen Instrumentalisierung im Zusammenhang mit Konflikten, deren Kern außerhalb der von der IAO abgedeckten Aufgabenstellung liegt, blieb zwar die Internationale Arbeitsorganisation nicht verschont. Die dem Problembereich Arbeits- und Sozialschutz angemessene Repräsentanz von Sichtweisen in den Organen und Aktivitäten der Organisation trug aber offenbar zu der besonderen Robustheit der durch die Mitgliedschaft in der IAO eingegangenen internationalen Beziehungen bei. Das Prinzip der Dreigliedrigkeit erweist sich als eine organisatorische Innovation von weitreichender Bedeutung für internationale positive Regelungen in der sozialen Dimension. Die unmittelbare Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen als Repräsentanten der betroffenen innergesellschaftlichen Gruppen bei der Beschlußfassung über internationale Übereinkommen, die der Ratifikation der Mitgliedsstaaten bedürfen, ist ein bis heute von anderen internationalen Institutionen nicht erreichtes strukturelles Repräsentationsprinzip. Fraglich bleibt allein, ob die einbezogenen Nichtregierungsorganisationen - Gewerkschaften und Arbeitsverbände - das Interessen- und Wertespektrum im Arbeitsleben heute noch umfassend genug abdecken.

In den Forschungsbefunden über förderliche Maßnahmen zur Bildung und Umsetzung internationaler Regime - also von Prinzipien, Normen, Regeln und Routinen in bestimmten Problemfeldern - ist von drei Faktoren in besonderer Weise die Rede: von Bewußtseinsbildung bzw. problembezogener Besorgnis (*concern*), von einer institutionellen Umgebung, die sich für verbindliche Vertragsabschlüsse eignet (*contractual environment*), und von einer administrativen Fähigkeit von Regierungen, Normen im Sinne eingegangener Verpflichtungen tatsächlich umzusetzen (*capacity of governments*) (Haas u.a. 1993). In der Perspektive notwendiger Voraussetzungen zur Regimebildung und -umsetzung kann in einem ersten Analyseschritt das organisatorische Prinzip dreigliedriger Repräsentanz in der IAO als besonders geeignet betrachtet werden, um strukturell abgesichert - gesellschaftliche Ressourcen für eine breite internationale Bewußtseinsbildung (*concern*) zu gewährleisten.

2. Verfahren zur Annahme internationaler Übereinkommen und zur Überwachung ihrer Umsetzung als „vertragliche Umwelt“

„Der Weltfrieden kann auf Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden. Nun bestehen aber Arbeitsbedingungen, die für eine große Anzahl von Menschen mit soviel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, daß eine Unzufriedenheit entsteht, die den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdet. Eine Verbesserung dieser Bedingungen ist dringend erforderlich...“, so lauten - wie erwähnt - die ersten Sätze der Präambel zur Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation. Gerechtigkeit, Weltfrieden und Welteintracht werden in diesem Text als grundlegende Werte aufeinander bezogen und wurden seit 1919 immer wieder bestätigt und bekräftigt. Artikel 1 der revidierten geltenden IAO-Verfassung sieht vor, daß eine ständige Organisation geschaffen wird, „die dazu berufen ist, an der Verwirklichung des Plans zu arbeiten, der in der Präambel zu dieser Verfassung und in der am 10. Mai 1944 in Philadelphia angenommenen und dieser Verfassung... beigefügten Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation dargelegt ist.“ In Philadelphia hatte die Konferenz sich noch vor Ende des Zweiten Weltkriegs wiederum zu den leitenden Grundsätzen bekannt, auf die sich die Organisation stützt und bekräftigt: „Arbeit ist keine Ware, Freiheit der Meinungsäußerung- und Vereinigungsfreiheit sind wesentliche Voraussetzungen des beständigen Fortschritts, Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller, der Kampf gegen die Not muß innerhalb jeder Nation und durch ständiges gemeinsames internationales Vorgehen unermüdlich weitergeführt werden.“ (abgedruckt in: Däubler / Kittner / Löcher 1994, S.238). Interessant ist der erste Grundsatz, der jetzt so formuliert ist, wie es schon 1919 die Gewerkschaften verlangt haben, sich aber damals nicht durchsetzen konnten: Arbeit ist keine Ware, statt: Arbeit ist *nicht nur* eine Ware. Die Aussage, daß Arbeit keine Ware ist, ist eine Wertaussage. Die Arbeitskraft ist tatsächlich untrennbar mit der Person verbunden, die sie verausgabt. Dies zu leugnen oder zu mißachten, verletzt die Würde der Menschen. Auch wenn unter kapitalistischen Verhältnissen Arbeitskraft wie eine Ware gehandelt wird, ist es - so der Sinn der Aussage - für die sozialen und politischen Beziehungen entscheidend, Sensibilität für die Unangemessenheit warenförmiger Beziehungen im Arbeitsleben zu schaffen und wachzuhalten.

Eine internationale Arbeitsschutzgesetzgebung wurde von den Gewerkschaftsbewegungen Europas schon seit dem letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts gefordert.¹ Mit der Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation kam es schließlich zu einem Forum, in dem über internationale Übereinkommen oder Empfehlungen zu bestimmten Gegenständen Beschlüsse gefaßt werden, die einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden

Delegierten bedürfen. Übereinkommen gelten als „Rechtsinstrumente“ zur Schaffung internationaler Verpflichtungen der Mitgliedsländer (Adamy / Bobke / Lörcher 1990, S.183). Sie bedürfen der Ratifikation der Mitgliedsländer, um dort bindende Kraft zu erhalten. Allerdings sind alle Mitglieder verpflichtet, Übereinkommen und Empfehlungen binnen eines Jahres den dafür zuständigen Stellen, dem Parlament oder sonstigen Institutionen, zur Beratung und zur Beschlußfassung zuzuleiten, und den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes über die Maßnahmen, die sie in diesem Gesetzesbereich getroffen haben, zu unterrichten, ebenso über die daraus entstandenen Entscheidungen.

Die Unterrichts- und Berichtspflicht, die allen Mitgliedsstaaten aufgrund ihrer Mitgliedschaft auferlegt ist, beschränkt sich nicht auf den Zeitpunkt, an dem ein Übereinkommen oder eine Empfehlung durch die Internationale Arbeitskonferenz beschlossen wurde. Von ebenso großer Bedeutung ist die periodische Berichtspflicht, die sich auf die einmal ratifizierten Übereinkommen, darüber hinaus aber auch bei bestimmten Gelegenheiten auf die nicht ratifizierten Übereinkommen bezieht. Gemäß Artikel 19 der Verfassung müssen Mitglieder in einem vom Verwaltungsrat festgesetzten Zeitabstand über den Stand von Gesetzgebung und Praxis hinsichtlich der Fragen berichten, die den Gegenstand bestimmter Übereinkommen bilden. Dabei sind auch die Schwierigkeiten darzulegen, welche die Ratifikation von Abkommen verhindern oder verzögern. Alle Berichte werden durch einen unabhängigen internationalen Sachverständigenausschuß geprüft, dessen zusammenfassender Bericht nebst einzelnen „Beobachtungen“ und Empfehlungen der jährlich tagenden Konferenz zur Annahme vorgelegt werden. Die Organisation hat auf diese Weise im Lauf der Jahrzehnte ein dichtes Geflecht von Regeln und Prozeduren entwickelt, um die Berichte und die Beobachtungen der Aufsichtsorgane transparent zu halten. Dazu gehört auch die Verpflichtung der Regierungen, ihre Berichte den repräsentativsten Berufsverbänden von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zuzustellen, damit diese gegebenenfalls dazu „Kommentare“ anbringen können. Im Berichtssystem findet sich also wiederum das Prinzip der Beteiligung von Nichtregierungs-Organisationen als Prinzip der dreigliedrigen Repräsentation von Sichtweisen auf Sachverhalte und Probleme. Dieses Prinzip ist zusätzlich verankert in der im Artikel 24 verankerten Berechtigung von „Berufsverbänden von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern“, an das Internationale Arbeitsamt eine Beschwerde darüber einzureichen, „daß irgendein Mitglied die Durchführung eines Übereinkommens, dem es beigetreten ist, nicht in befriedigender Weise sichergestellt habe“.

¹ Die Gewerkschaften in den USA setzten dagegen auf kollektivrechtlich abgesicherte freie Aushandlungen.

Darüber hinaus gibt es seit 1952 einen noch weitergehenden Ansatz zur Überwachung der Einhaltung von Normen. Es wurde ein besonderer Ausschuß des Verwaltungsrats zur Überprüfung aller Angelegenheiten mit Blick auf die Verletzung des Rechts der Vereinigungsfreiheit eingerichtet, an den alle entsprechenden Fälle von Beschwerden oder Klagen nach Artikel 26 der Verfassung überwiesen werden. Von diesem Ausschuß werden auch Beschwerden oder Klagen entgegengenommen, die sich auf die Nichteinhaltung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit in Ländern beziehen, die die entsprechenden Übereinkommen 87 und 98 nicht ratifiziert haben. Die Legitimation dafür ist in der Präambel der Verfassung sowie der (oben ausschnittshaft zitierten) Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation, wie sie in Philadelphia im Jahre 1944 angenommen worden ist, begründet. Hier hat sich die Rechtsauffassung herausgebildet, daß allein die Mitgliedschaft in der Internationalen Arbeitsorganisation als solche die Verpflichtung nach sich zieht, den Grundsatz der Vereinigungsfreiheit anzuerkennen. Im Rahmen des dreigliedrigen Ausschusses für Vereinigungsfreiheit sind im Laufe der Zeit mehr als 2000 Fälle bearbeitet worden und in Gestalt eines eigenen, allerdings nicht unumstrittenen Rechtsprechungskompendiums zusammengestellt worden (siehe dazu International Labour Office 1985, Engelen-Kefer 1994, S.95ff, Wisskirchen 1994, S.72ff)

Die Implementation der Normen der Internationalen Arbeitsorganisation und ihre faktische Einhaltung² kann allerdings nicht erzwungen werden. Es gibt keine Weltregierungsinstanz. Dennoch besteht kein Zweifel, daß die Verpflichtung der Regierungen zu periodisch wiederkehrenden, genau aufgeschlüsselten Berichten und Sachäußerungen und die vorgesehenen Verfahren für Beschwerden, Klagen sowie Verfahren zur Aufklärung von Sachverhalten einen Einfluß haben. Dieser Einfluß besteht darin, daß die in den IAO-Normen verankerten Werte und Zielsetzungen sowie ihre Geltung immer wieder bekräftigt werden, auch kontrafaktisch. Ohne das geschriebene routinemäßige und anhand von Konfliktfällen praktizierte System zur Aufsicht und Überwachung der Normeneinhaltung wären die Übereinkommen nur von geringem Gewicht. Das durch Sachverständige und gesellschaftliche Gruppen praktizierte Überwachungssystem impliziert allerdings auch, daß von der Zahl der pro Land aufgeworfenen Konfliktfälle nicht etwa auf eine Rangfolge der Länder bei der Einhaltung von Normen geschlossen werden darf. Beschwerde- und Klagefälle können auch als ein Indiz für die faktische Möglichkeit zu Gewerkschaftsaktivitäten in den betreffenden Ländern oder aber für weltweit funktionierende Gewerkschaftsnetze gelten. In Ländern, in

denen gewerkschaftliche Organisationen unterdrückt oder verfolgt werden oder die über keine ausreichende wirtschaftliche Basis zu ihrer Organisation verfügen, mangelt es naturgemäß auch an der Möglichkeit, internationale Gewerkschaftskontakte zu knüpfen oder eigenständig Beschwerden zu formulieren.

Die ausformulierten und immer wieder bestätigten Grundsätze und Werte, die für alle Mitglieder verpflichtend sind, die besonderen Regeln zur Normenbildung³ und zur Aufsicht über ihre Einhaltung sowie die entsprechenden Konfliktverfahren tragen insgesamt zu einer „vertraglichen Umwelt“ (*contractual environment*) bei, die in der neueren Regimedebatte als wichtiger Faktor für die Wirksamkeit von internationalen Normen gilt (Haas u.a. 1993; Zürn 1997). Um die Auslegung und Ausgestaltung der vertraglichen Verpflichtungen der Mitglieder gibt es allerdings seit den 90er Jahren verschärfte Kontroversen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, aber auch zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in der IAO.

3. Aufklärung und technische Hilfe zur Unterstützung von Normenbildung und Normendurchsetzung als Kapazitätsförderung

Im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation ist das Internationale Arbeitsamt (IAA) als zentrales Ausführungsorgan damit beauftragt, Ergebnisse aus eigens geförderten und initiierten Forschungsvorhaben für die Aufgabe der Normenbildung und Normenumsetzung zur Verfügung zu stellen. Die IAO hat nie versäumt, das Gewicht sozialer Probleme für den gesamten gesellschaftlichen Entwicklungszusammenhang deutlich zu machen. Seit seiner Gründung organisierte das Internationale Arbeitsamt praxisorientierte wissenschaftliche Forschungsergebnisse, in denen es darum geht, sich gründlich und umfassend über soziale Sachverhalte aus einer international vergleichenden Perspektive zu verständigen. Das Internationale Arbeitsamt, das die Untersuchungsarbeiten in erster Linie ausführt und koordiniert, stellte sich damit in den 20er Jahren zunächst bewußt in die historische Reihe der Versuche, quantitative Meßverfahren zur Erkenntnis und letztlich zur Beeinflussung von sozialen Tatbeständen zu entwickeln, zu erproben und auf breiter Basis anzuwenden. Die frühen

² Im Sprachgebrauch von Zürn 1997, S. 54: politische und effektive Implementation.

³ Zu der jahrelangen Vorbereitungsprozedur, zu der auch Länderberichte unter Einbeziehung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände gehören, siehe Internationales Arbeitsamt 1996.

Berichte des Internationalen Arbeitsamts an den Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes machen ihre Verbundenheit mit einem Wissenschaftsverständnis der sozialtechnischen Tradition augenfällig, doch war sich das Internationale Arbeitsamt immer des besonderen Charakters der verwandten Meßweise bewußt. Nachdrücklich wurde schon in den 20er Jahren vermerkt, daß die vorgeschlagenen Indikatoren der sozialen Gesamterscheinung nicht äußerlich, sondern selbst auch ein gestaltendes Teil seien. So wird in dem Bericht „Wirtschaftsbarometer“ aus dem Jahre 1924 argumentiert, daß anders als die Quecksilbersäule, die das Wetter nur „anzeigen“, aber nicht verändern könne, das gemessene Ausmaß der Arbeitslosigkeit selbst einen erheblichen Einfluß auf das Wirtschaftsgeschehen habe.

Die Abkehr von einer Betrachtung sozialer Ereignisse als quasi unabänderlicher Natur wurde in der Tat vom Internationalen Arbeitsamt als entscheidender Schritt zu einer planerischen Gestaltungsorientierung für das soziale Leben betrachtet. In den Organen der IAO ist in den 20er und 30er Jahren die Auseinandersetzung darüber geführt worden, ob Arbeitslosigkeit nur ein Symptom der Krise sei, oder aber selbst als ursächlicher Grund für die weitere Ausdehnung von Arbeitslosigkeit begriffen werden müsse. Entscheidend war, daß sich das Internationale Arbeitsamt mit einer analytischen Konzeption von Arbeitslosigkeit durchgesetzt hatte, die im Wirtschaftsleben Raum für planerisches Handeln schuf. Diese Auffassung wurde erneut nach dem Zweiten Weltkrieg in der Phase der Dekolonisierung sowie wiederum nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Beginn verstärkter transnationaler Wirtschaftsaktivitäten bedeutsam.

Neben der Aktivität der Aufklärung durch international vergleichende Sammlung von Informationen und gezielter Forschung wurde nach den ersten Jahrzehnten des Bestehens der IAO auch technische Hilfe oder - wie es später genannt wurde: Technische Zusammenarbeit zentraler Bestandteil der Aktivitäten der Organisation. Die Vorstellung, daß durch international gefaßte Beschlüsse, wenn schon nicht unmittelbar national gültiges Recht, so doch unter bestimmten Bedingungen einklagbares internationales Recht im Bereich der Arbeitsbedingungen geschaffen würde, war auch von dem Interalliierten Ausschuß zur Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation im Rahmen der Friedensverhandlungen von Versailles mehrheitlich geteilt worden. Die Tatsache, daß auch Übereinkommen, die von der Internationalen Arbeitskonferenz ohne Gegenstimmen angenommen worden waren, wie zum Beispiel das Übereinkommen Nr. 1 über den 8-Stunden-Tag, noch 1925 von den

wichtigsten Industrieländern nicht ratifiziert worden waren, hat allerdings den ersten Anstoß zu einem modifizierten Selbstverständnis von Ziel und Möglichkeiten der IAO gegeben. Der vorbereitenden Forschungs- und Informationsarbeit wie auch der technischen Hilfe wurde jetzt zunehmend stärkeres Gewicht beigemessen. Da eine sanktionsorientierte Strategie zur Einhaltung internationaler Normen durch die Erfahrungen des Völkerbundes zunehmend an Glaubwürdigkeit verloren hatte, sollte die Zurückdrängung des „unlauteren Wettbewerbs“ durch „social dumping“ nicht durch Sanktionen erzwungen, sondern positiv durch die Förderung von standardisierten Verfahrensweisen als Handlungshilfen erreicht werden (Internationales Arbeitsamt 1931, S. 395). Verfahrensweisen sind demnach nicht nur für die Formulierung und Verabschiedung von Standards im internationalen Bereich bestimmend, sondern auch für die Umsetzung in den einzelnen Staaten.

Die Internationale Arbeitsorganisation hat die internationale Standardisierung von Arbeits- und Sozialgesetzen allerdings auf Basis der gesellschaftlichen Entwicklung und Erfahrung in den europäischen Ländern aufgebaut, in denen der Ausbau einer umfassenden Sozial- und Arbeitsgesetzgebung und das Koalitionsrecht ebenso wie der kollektive Arbeitsvertrag schon erstritten worden waren. Zwar wurde gemäß Artikel 35 der Verfassung der IAO von allen Kolonialmächten verlangt, Übereinkommen und Empfehlungen auch auf ihre Anwendbarkeit in den zu ihrem Herrschaftsbereich gehörenden Territorien zu prüfen, doch kamen die innerorganisatorischen Beratungen über die konkrete Behandlung der Arbeitskräfte in den nichtmetropolitanen Gebieten nur schwerfällig voran. Die beschlossenen Normen der Internationalen Arbeitsorganisation zielten darauf ab, die Arbeitsbedingungen in den abhängigen Gebieten so zu verändern, daß die Arbeitenden schrittweise von außerökonomischen Zwangsverhältnissen befreit wurden. Dabei geriet man in die Schwierigkeit, Normen, die sich aus den Rechtsformen in entwickelten Industriegesellschaften ergaben, auf Gesellschaftsformationen zu übertragen, in denen keineswegs alle Produktionsweisen durchkapitalisiert waren. Die Einrichtung der Zwangsarbeit war vielmehr Mittel der Kolonialregimes, Menschen, die ihre Lebensmittel noch selbst produzierten, als Arbeitskräfte für Projekte, über die sie nicht selbst bestimmten, auf die billigste Weise zu rekrutieren. Entsprechend richteten sich die Bemühungen der IAO in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens darauf, Zwangsarbeit abzuschaffen

Die Dekolonisierung und die Einbeziehung nichtmetropolitaner Länder als selbständige Teilhaber am Weltmarkt führten in den 60er Jahren zu einer Ausweitung der beteiligten

Akteure an der Normenbildung und der Geltungsreichweite von Normen. Zudem wurde stärkeres Gewicht auf fördernde, technische Aktivitäten mit dem Ziel der „Entwicklung und vollen Nutzung menschlicher Ressourcen in den Entwicklungsländern“ (Morse 1969, S. 48 gelegt), damit zu allererst die materielle Grundlage für die Normen geschaffen werden konnte. Die Delegierten der afrikanischen Beratungskonferenz hatten 1967 betont, daß „Substandards for Subhumans“ keinen Platz in der IAO hätten (International Labour Office 1973, Report 1, Part 2, S. 58). Seit den ersten Jahrzehnten der IAO, die von der Wirtschaftskrise zwischen den beiden Weltkriegen geprägt waren, ist vom Internationalen Arbeitsamt verdeutlicht worden, daß eine „Vereinheitlichung der Sozialpolitik“ letztlich einer „Vereinheitlichung und Normalisierung der Wirtschaftspolitik“ (Internationales Arbeitsamt 1937, S. 145) bedarf, und daß die bloße Beschränkung auf Normensetzung eine von der Realität abgehobene Tätigkeit bleiben muß, wenn nicht auch auf die jeweiligen Produktionsbedingungen eingegangen wird, die die Nutzungsmöglichkeiten menschlicher Arbeitskraft bestimmen. Das Problem einer ausreichend vorhandenen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung galt in den Industrieländern vor dem Zweiten Weltkrieg als Auswirkung der Wirtschaftskrise. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde es dort zunächst als Problem der Qualifizierung und der Mobilität definiert (vgl. zusammenfassend Feis 1949), während das Hauptproblem der nicht metropolitenen Länder in zu geringer Produktivität gesehen wurde, auf das seit 1952 durch die Einrichtung von „Produktivitätsmissionen“ reagiert wurde. In den 60 Jahren wurde dann die eigenständige Bedeutung von Beschäftigungspolitik herausgearbeitet. 1964 kam es zur Verabschiedung des Übereinkommens Nr. 122 zur Beschäftigungspolitik und 1969 zu dem umfassend angelegten Weltbeschäftigungsprogramm der IAO.

Die weltwirtschaftliche Situation war zur Zeit der Gründung der IAO 1919 von einer Mehrheit relativ homogener und analog strukturierter Gesellschaften der europäischen Staaten, Japans und Nordamerikas geprägt. Die Auflösung der alten Kolonialreiche nach dem Zweiten Weltkrieg brachte nicht nur eine zunehmende Unterschiedlichkeit zwischen den Mitgliedsstaaten mit sich, sondern führte vor allem zu einer Einbeziehung von Staaten, deren Wirtschaften unentwickelt oder kolonial deformiert waren. Die Bedrohung, die von der strukturellen Heterogenität auch auf die schon von internationalen Normen abgedeckten Bereiche ausgeht, hat die IAO früher und schärfer als andere internationale Organisationen mit der Revision ihrer bis dahin unbefragten entwicklungspolitischen Annahmen beantwortet. Ökonomisches Wachstum verlor seine unumstrittene Geltung als Indikator für soziale Ent-

wicklung, seit in den nichtmetropolitanen Ländern gleichzeitig einzelne Wachstumspole und wachsende Armut großer Bevölkerungsteile, die nicht direkt in diesem Pol Beschäftigung finden, sichtbar wurden.

Technische Hilfe und technische Zusammenarbeit sind Aktivitäten der IAO, die dazu verhelfen sollen, zuallererst die materielle Basis zur Umsetzung der in den Übereinkommen enthaltenen Werte und Ziele zu schaffen. Dazu gehört auch der Aufbau arbeitsbezogener Verwaltungen und Inspektionen. In diesem Sinn kann die dritte Aktivitätssäule der IAO, die technische Zusammenarbeit, als bewußt eingeschlagener Weg angesehen werden, um - wie es im Kontext der Implementationskriterien von Regimen diskutiert wird - weltweit „die Fähigkeit von Regierungen“ (*capacity of governments*) zur Umsetzung und Einhaltung von Normen zu erhöhen.

4. Herausforderungen für die IAO durch neue transnationale Handlungszusammenhänge

Wie dargestellt, hatte sich die Internationale Arbeitsorganisation seit ihrer Entstehung mit der in der Verfassung verankerten Zielstellung und Problematik auseinanderzusetzen, daß es nicht nur auf eine Harmonisierung und Koordinierung bestehender Regulierungen in den Mitgliedsstaaten ankam, sondern angesichts heterogener Ausgangsbedingungen immer auch um eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung arbeitsbezogener sozialer Regulierung. Generaldirektor und Verwaltungsrat befaßten sich seit Beginn immer wieder mit der Frage, wieweit die von der Organisation insgesamt angestrebten Ziele erreicht worden sind, welche Hindernisse sich gegenüber der Zielerreichung entgegenstellen und welche neuen Gesichtspunkte beachtet werden müssen. Seit den 70er Jahren kam mit Blick auf die Normensetzung in je 10-jährigem Abstand ein systematischer Prozeß der Reevaluierung und Selbstbeobachtung in Gang. Von 1974 bis 1979 bemühte sich diesbezüglich eine Arbeitsgruppe um ein „tief reichendes Studium“ (siehe dazu Valticos 1979). 1984 und 1987 wurde erneut eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich nun um eine Prioritätensetzung bei den Normen bemühte (vgl. Bartolomei de la Cruz/von Potobsky/Swepston 1996, S. 57 ff.). Und im Jahre 1994 kam es in der Frage des Berichts von Generaldirektor Hansenne anläßlich des 75-jährigen Bestehens der ILO mit dem Titel „Defending values, promoting change“ wiederum zur Einsetzung einer *Working Party on Policy regarding the Revision of Standards* (siehe dazu unten Punkt 5).

Aufgrund ihrer dreigliedrigen Struktur hat sich die Internationale Arbeitsorganisation ein zuverlässiges Sensorium für Veränderungen in ihrer Umwelt geschaffen. Grundsätzliche Probleme, die sich aus der heterogenen Ausgangslage ihrer Mitglieder ergeben, standen daher immer und immer wieder zur Diskussion. Seit den 90er Jahren beobachtet das Internationale Arbeitsamt aber die Zunahme von Unterschieden in Situationsanalyse und -bewertung ihrer drei Constituents (im folgenden Vertretungskörperschaften genannt), so daß die Herausbildung konsensualer Sichten erschwert wird. Diese neuen Schwierigkeiten werden mit drei objektiven Veränderungsprozessen in Verbindung⁴ gebracht:

Eine bedeutende Veränderung betrifft erstens die *Regierungen*. Die Staaten sehen sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts in einem neuen Koordinatensystem. Der Blockgegensatz ist aufgrund der Erosion des kommunistischen Lagers aufgelöst. Die Auflösung des Blockgegensatzes verstärkte in westlichen Industrieländern den seit den 80er Jahren dominant gewordenen Trend zu einer neoliberalen Wirtschaftspolitik mit starken Deregulierungsbestrebungen, national und international: International wurden Schritt für Schritt tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse abgebaut. Mitte der neunziger Jahre kam es zur Etablierung der neuen Welthandelsorganisation (WTO), die das alte System des GATT ablöste. Innerhalb der Staaten wurde eine Welle von Privatisierungen ehemals staatlicher Unternehmen der Infrastruktur in Gang gesetzt, allen voran die Privatisierung des Netzes für die Telekommunikation. Die Deregulierungen in beiden Räumen beeinflussen einander. Im Bereich der Investitionen sind Verhandlungen im Gang, um ausländische Investoren den inländischen gleichzustellen. Seit der Freigabe der Wechselkurse in den siebziger Jahren hat der Transfer von Finanzkapital und Devisen eine wachsende Bedeutung erlangt, die quantitativ die Summe, die als Zirkulationsmittel für den Welthandel gebraucht würde, um das Tausendfache übersteigt (Altvater/Mahnkopf 1996). Auf dem Weltmarkt finden sich zunehmend Produkte aus asiatischen Ländern, die mit Blick auf ihren Entwicklungsstand als Schwellenländer gelten. Für die Regierungen der klassischen Industrieländer zeigt sich im Ergebnis eine Situation, in der sie ihre nationalen Sozialsysteme unter Anpassungsdruck sehen. Nicht mehr nur Produkte und Dienstleistungen gelten als dem Wettbewerb ausgesetzt sondern auch die nationalstaatlichen Sozialsysteme. Entsprechend steigt auch der Anteil jener

⁴ Dies zeigte sich in etwa 12 Expertengesprächen der Autorin mit leitenden Angehörigen des IAA im April 1998.

Regierungen, die mit Blick auf die Normenpolitik der IAO für größere Zurückhaltung plädieren.

Verändert hat sich zweitens auch die Situation der *Unternehmen*, und damit auch das Spektrum ihrer Strategien. Unternehmen finden sich immer häufiger und an immer mehr Orten in einer Marktsituation, die durch das Erscheinen transnational operierender Akteure gekennzeichnet ist. Diese können Niederlassungen von weltweit operierenden Konzernen sein, es können aber auch neue kleinere transnational operierende Unternehmen sein, die zu den Firmen vor Ort besondere Zukaufs- oder bestimmte Lieferbeziehungen aufbauen. Unternehmen in Wirtschaftsregionen, die bisher auf Billiglohnarbeit basierten, sehen sich so unter Druck durch Lieferanten, die noch billigere Lohnarbeit anbieten. Und Unternehmen in Industrieländern, die ihre Wettbewerbsvorteile aufgrund hoher Qualität, großer Flexibilität und Terminezuverlässigkeit auf Basis hoher Löhne ausbauen konnten, finden sich im Wettbewerb mit Unternehmen, die Qualität und Flexibilität auch auf Basis geringerer Lohnniveaus garantieren. Zu den Strategien, die auf diese Situationen eine Antwort zu geben versuchen, gehören Personalabbau (downsizing), Abstoßen von Tätigkeitsfeldern, die nicht zum Kerngeschäft gezählt werden (outsourcing) und Dezentralisierung von Führungsfunktionen innerhalb der Unternehmen, oft verbunden mit partizipativen Arbeitsformen auf der ausführenden Ebene und einer Verringerung verbleibender hierarchischer Entscheidungsebenen (Pyke 1998; Wolf 1997; Hirsch-Kreinsen 1995).

Auf die kollektive Repräsentation von Arbeitgebern in der Internationalen Arbeitsorganisation wirkt sich diese Situation insgesamt als eine Schwächung aus. In Ländern, die zuvor ein kommunistisches Regime hatten, sind Verbindungen der Arbeitgeber zu repräsentativen Verbänden immer noch unterausgeprägt. Die Schwierigkeit, eine gemeinsame Interessenbasis zu finden, liegt auch in der Dualität des neuen privaten Sektors und des nach wie vor vorhandenen staatlichen Wirtschaftssektors begründet. In vielen Entwicklungsländern, die sich an einer Wirtschaftspolitik sowjetischen Typs orientiert hatten, zeigt sich eine ähnliche Problematik. In den Länderstatistiken wird deutlich, daß die Mehrheit kleiner Unternehmen nicht Mitglied repräsentativer Arbeitgeberorganisationen ist. Die allermeisten Kleinstunternehmen, insbesondere in den Entwicklungsländern, waren noch nie in landesweiten oder regionalen Arbeitgebervereinigungen Mitglied. Repräsentationsprobleme entstehen aber auf der anderen Seite auch durch multinational operierende Unternehmen, die in den Arbeitgebervereinigungen nicht Mitglied sind bzw. in

jüngster Zeit auch ausgetreten sind. Zwar ist der Grad der Organisation von Arbeitgebern in den verschiedenen Regionen und Ländern der Welt sehr verschieden. Generell ist jedoch ein Verlust von Repräsentativität zu verzeichnen, insbesondere durch die geringe Neigung sowohl kleiner wie auch multinational operierender Unternehmen, ihre speziellen Interessen in nationale Arbeitgebervereinigungen einzubringen.

Aber auch auf der Seite der *Gewerkschaften* werden drittens erhebliche neue Schwierigkeiten sichtbar. Im World Labour Report der IAO für die Jahre 1997/98 wird dargelegt, daß zwischen 1985 und 1995 in etwa 70 Ländern, für die vergleichbare Daten vorhanden sind, ein bedeutsames Sinken der Zahl von Gewerkschaftsmitgliedern zu verzeichnen ist. In 20 Ländern zeigt sich allerdings ein deutlicher Anstieg, so in Südafrika, Simbabwe, Chile, Südkorea, Philippinen, Thailand, Bangladesh und vor allem in Spanien (um 92 %) sowie den Niederlanden (um 19 %). Von 92 Ländern, für die Zahlen über die Gewerkschaftsmitgliedschaft vorliegen, weisen 48 Länder eine Gewerkschaftsrate von weniger als 20 % unter allen registrierten Beschäftigten auf; nur 14 Länder hatten im Jahre 1995 eine Mitgliedsrate von mehr als 50 %. Ein Teil der dargelegten Situation ist der Tatsache geschuldet, daß in den früheren kommunistischen Ländern nach dem Ende der Zwangsmitgliedschaft in der Gewerkschaft ein erheblicher Rückgang der Mitgliedschaft auf freiwilliger Basis zu verzeichnen war. Andere Gründe liegen in der sich verändernden Zusammensetzung des Arbeitsmarkts in den hochindustrialisierten Ländern. Hier verringert sich mit dem Anteil der Industriearbeiterschaft die klassische Basis für die Gewerkschaftsmitgliedschaft. Der weltweite Rückgang der Mitgliedschaft in Gewerkschaften hat darüber hinaus auch etwas mit veränderten Haltungen besonders der Menschen in den Industrieländern zu tun. Jugendliche haben immer seltener die Chance oder die Motivation, in den gleichen beruflichen Zusammenhang einzutreten wie ihre Väter. So reißen auch traditionelle Bindungen an die Gewerkschaftskultur ab.

Um Frauen und Fraueninteressen bemühen sich große Gewerkschaftsverbände andererseits erst in jüngerer Zeit. In vielen Entwicklungsländern sind es aber besonders Frauen, die in extra eingerichteten Zonen für den freien Export beschäftigt sind. Zu den Sonderkonditionen, die in diesen Zonen für den freien Export bestehen, gehören in einigen lateinamerikanischen und asiatischen Ländern das partielle oder völlige Aussetzen des ansonsten geltenden Arbeitsrechts, insbesondere des Rechts auf Gewerkschaftsbildung und freier Tarifverhandlung.

gen - eine Problematik, die sich in langjährig wiederholten „Beobachtungen“ des Sachverständigenausschusses über die Anwendung von Normen widerspiegelt.⁵

Im World Labour Report der ILO wird darüber hinaus ausdrücklich auf die Folgen der Globalisierung abgehoben. Die Öffnung der Nationalökonomien für eine wachsende internationale Verflechtung - wenngleich sich diese vor allem auf die Regionen der Triade konzentriert - verändert in vieler Hinsicht die Grundlagen gewerkschaftlicher Organisationsmöglichkeiten. Neue, weniger hierarchische und eher netzwerkorientierte Unternehmensstrukturen sowohl in einem Land als auch vor allem über die Landesgrenzen hinaus stellen Gewerkschaften vor neue Herausforderungen. Die Gewerkschaftsstrukturen sind oft noch auf die traditionelle Form der Massenproduktion in großen hierarchisch organisierten Unternehmen eingestellt. Die Dezentralisierung von Unternehmen erfordert neue Wege der Mitgliedschaftswerbung. Viele Regierungen verringern in ihren Ländern den öffentlichen Sektor, der oft einen besonders hohen Mitgliedsstand aufweist. Die Welle der Privatisierungen in Industrieländern und in Entwicklungsländern verringert so eine klassische Basis für die Gewerkschaftsmitgliedschaft. Darüber hinaus hat die neoliberale Politik der Öffnung von nationalen Ökonomien vielerorts zu einem Sinken des Anteils von formal registrierter abhängiger Beschäftigung überhaupt geführt, so besonders in Afrika. Nur in einigen ostasiatischen Ländern hat die Politik der Öffnung - nach einer vorangegangenen Phase besonderer nationalökonomischer Politik - den Anteil formal registrierter Beschäftigung erhöht.

Die Internationale Arbeitsorganisation hat es also weltweit mit einer Schwächung der Gewerkschaftsmacht zu tun, vor allem aber auch mit dem Problem, daß die Gewerkschaften in vielen Ländern nur einen kleinen Teil der Bevölkerung in Erwerbsarbeit repräsentieren. Dieses spezifische Repräsentationsproblem hat sich in den Entwicklungsländern schon in den 60er Jahren gezeigt, so daß die IAO schon in den 60er Jahren eine eigene Programmatik mit Blick auf das Problem des informellen Wirtschaftssektors entwickelt hat. In den 90er Jahren stellt sich das Problem der Repräsentativität nun auch in vielen - wenngleich nicht in allen, besonders nicht in skandinavischen - Industrieländern.

⁵ Der Sachverhalt spiegelt sich auch in den eingereichten Klagen vor dem IAO-Ausschuß zu Vereinigungsfreiheit (siehe auch International Labour Office: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee, 3rd edition).

Am Ende des Jahrhunderts, an dessen Anfang die Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation stand, sieht sich die Organisation vier zentralen Herausforderungen gegenüber:

- den wachsenden Disparitäten zwischen den Mitgliedern und einer Zunahme von Unterschieden in den Lebenslagen innerhalb ihrer Mitgliedstaaten
- einer neuen Qualität transnationaler Wirtschaftsaktivitäten
- einer Verringerung der nationalstaatlichen Regelungskompetenz und Steuerungsfähigkeit sowie
- einer sinkenden Repräsentativität von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften.

5. Antworten der Internationalen Arbeitsorganisation auf die neuen Herausforderungen

Als die Internationale Arbeitsorganisation im Jahre 1994 ihr 75-jähriges Bestehen feierte, nutzte der 1989 ins Amt gekommene Arbeitsdirektor Michel Hansenne den Anlaß, um im Rahmen der 81. Generalversammlung eine neue IAO-Agenda mit dem Titel „Defending Values, Promoting change: Social Justice in a global economy“ (International Labour Office 1994) vorzustellen. Der Titel des Berichts ist Programm. Hansenne analysiert „neue aggressivere Formen internationalen Wettbewerbs“, in denen die Regierungen in den Industrie- und in den Entwicklungsländern Arbeitsschutz und soziale Normen als potentiell investitionsfeindlich betrachten. Das Klima für Deregulierung verstärkt sich wechselseitig mit der Furcht, potentielle ausländische Investoren von einem Engagement im eigenen Land abzuhalten oder aber zur Produktionsverlagerung aus dem eigenen Land heraus Anlaß zu geben. In dieser Situation erinnert der Generaldirektor an die Werte, die der Internationalen Arbeitsorganisation zugrunde liegen und ihr ihre Existenzberechtigung geben. Laut Präambel der Verfassung leistet die IAO den erwähnten Beitrag zum Weltfrieden durch die Förderung der sozialen Gerechtigkeit. Sie verfolgt dieses Ziel in ihrem Tätigkeitsbereich der Arbeitswelt. Hansenne zufolge kommt es darauf an, „Arbeitsrecht und Recht auf Arbeit zusammen zu sehen“ (Die Welt der Arbeit, Juni 1994, S. 5). Mit anderen Worten, es geht darum, die Tätigkeiten der IAO im Bereich des Arbeitsrechts in einer für die neuen Herausforderungen geeigneten Weise zur Geltung zu bringen. In dieser Perspektive werden drei Aufgaben benannt:

- die Anpassung der Normensetzung an die drängenden Probleme der Welt
- neue Wege bei der Förderung und der Überwachung von grundlegenden Rechten in der Arbeitswelt sowie
- eine neue Verbindung zwischen den internationalen Arbeitsnormen und dem Wachsen des Welthandels.

Mit Blick auf die erstgenannte Aufgabe der Anpassung der Normentätigkeit wurde im Jahre 1994 vom Verwaltungsrat eine *Arbeitsgruppe für die Revision der Arbeitsstandards* eingesetzt. Ende 1997 lag dem Verwaltungsrat von dieser Arbeitsgruppe ein Vorschlag für die Aufteilung der Übereinkommen in fünf Gruppen vor: Übereinkommen über grundlegende Arbeitsrechte und Übereinkommen mit Priorität (Gruppe 1), Übereinkommen, zu denen es Vorschläge für ihre Revision gibt (Gruppe 2), revidierte Übereinkommen, deren eigene

Ratifikation nebst Kündigung ihrer Vorläufer gefördert werden soll (Gruppe 3), aktuelle Übereinkommen, deren Ratifikation gefördert werden muß (Gruppe 4) sowie Übereinkommen, die zurückgezogen werden oder abgeschafft werden sollen (Gruppe 5).

Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe und des zuständigen Verwaltungsratsausschusses waren in einen Konsultationsprozeß mit Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern eingebettet. Von besonderer Bedeutung in unserem Zusammenhang sind die Übereinkommen, die in Gruppe 1 zusammengefaßt wurden. Zu ihnen zählen 6 Übereinkommen zu den Gebieten: *Vereinigungsfreiheit* (Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts von 1948 und Übereinkommen Nr. 98 über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen von 1949), *Zwangsarbeit* (Übereinkommen Nr. 29 über Zwangsarbeit von 1930 und Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit von 1957) und *Chancengleichheit und Gleichbehandlung* (Übereinkommen Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts von 1951 und Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf von 1958). Der Verwaltungsrat hatte die wesentliche Rolle dieser Übereinkommen im Zusammenhang mit dem Sozialgipfel in Kopenhagen von 1995 anerkannt und strebt eine universale Ratifizierung dieser Einkommen bis zum Jahre 2000 an. Ungenannt bleibt bei dieser Aufzählung des Übereinkommen Nr. 138 über das *Mindestalter* von 1973. Während der Generalversammlung im Sommer 1998 hat die Konferenz entschieden, daß sie ein neues Übereinkommen und eine Empfehlung annehmen will, die sich mit der Abschaffung extremer Formen von Kinderarbeit befassen.

Die Anpassung von Normen an die sich verändernde soziale und ökonomische Realität ist in der Geschichte der ILO eine immer wieder aufgenommene Herausforderung gewesen. Die beiden anderen Aufgaben, vor denen Hansenne die IAO gestellt sieht - neue Wege zur Förderung von grundlegenden Arbeitsrechten und eine Verbindung zwischen Arbeitsstandards und Welthandel - stehen in sehr viel engerem Bezug zu den neuen Herausforderungen einer stärker global orientierten Ökonomie. Der Generaldirektor nahm hier den Ball auf, der von seiten der amerikanischen Regierung in die internationale Arena geworfen worden ist: Die Initiative für sogenannte Sozialklauseln im Welthandel. Zum Abschluß der sogenannten Uruguay-Runde im Rahmen des GATT, die mit der Gründung der Welthandelsorganisation endete, wurde von seiten der Industrieländer - unterstützt von Gewerkschaften - gefordert, den freien Welthandel mit Minimalstandards der Güterproduktion zu verbinden. Der damalige amerikanische Arbeitsminister Robert Reich

legte vor der Konferenz dar, daß „einige Arbeitspraktiken Länder einfach außerhalb der Gemeinschaft zivilisierter Nationen stellen würden“ (Monthly Labor Review 1994, Sept., S. 50). Zur Bekämpfung schlug Reich multilaterale Interventionen gegen die Verletzung von Arbeitsstandards vor. Auf der anderen Seite wurde durch den Arbeitsminister von Singapur Chee Wee Goh der Versuch der Einführung von Sozialklauseln in das Internationale Handelsabkommen vor der Unterschrift unter den Schlußakt von GATT als eine versteckte Form des Protektionismus attackiert. Während in einem Bericht der OECD rigide Arbeitsgesetze und inflexible Arbeitspolitik für die Arbeitslosenzahlen in den Industrieländern verantwortlich gemacht würden, wolle man - so Chee Wee Goh - rigides Arbeitsrecht und entsprechende Politiken ausgerechnet den Entwicklungsländern andienen. Jede Verbindung von Arbeitsstandards mit dem Welthandel wurde entsprechend von den Regierungen der ASEAN Länder (Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapore und Thailand) strikt zurückgewiesen.

In dieser Situation festgefahrener wechselseitiger Beschuldigungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern - unfaire Handelsbedingungen versus verdeckte Formen des Protektionismus - wurde vom Verwaltungsrat der Internationalen Arbeitsorganisation eine dreigliedrig zusammengestellte *Arbeitsgruppe über die sozialen Dimensionen der Liberalisierung des internationalen Handels* eingesetzt, um die zur Diskussion stehenden Probleme genauer zu beleuchten. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe steckten die gewerkschaftlichen Delegierten angesichts der mehrheitlichen Auffassung von Regierungen und Arbeitgebervertretern ihr Ziel einer sanktionsbehafteten Verbindung zwischen Liberalisierung des Welthandels und internationalen Arbeitsnormen zurück und stimmten Umfrage- und Forschungsaktivitäten des IAA zu, in denen zunächst umfassend geklärt werden sollte, welchen Einfluß die Liberalisierung des Handels auf den sozialen Fortschritt eines Landes tatsächlich hat. Auf diese Weise wurde die Frage nach dem Einfluß verschiedener Niveaus von Arbeits- und Sozialstandards *auf den* Welthandel unterschieden von der korrespondierenden Frage nach dem Einfluß *des* Welthandels *auf* die soziale Situation und die Erfüllung der in der ILO-Charta angestrebten Ziele in den am Welthandel beteiligten Ländern. Ein Fragebogen wurde an die Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation verschickt, in der sie sich zum Einfluß von Globalisierung und Handelsliberalisierung auf das Erreichen von ILO-Zielsetzungen äußern sollten.⁶

⁶ Von der OECD ist eine Studie mit ähnlicher Fragestellung in Auftrag gegeben worden, vgl. OECD 1996 und die Kritik von Charnovitz 1997.

Im November 1996 während der 267. Sitzung des Verwaltungsrats diskutierte die Arbeitsgruppe den Bericht, den das Internationale Arbeitsamt aus den Antworten der Mitglieder über den Einfluß von Globalisierung und Handelsliberalisierung auf die Erreichung von ILO-Zielen zusammengestellt hatte (siehe GB.268/WP/SDL/1/2). Aus 98 Ländern hatten 180 Vertretungskörperschaften auf den Fragebogen reagiert. Wie zu erwarten, gingen die Wahrnehmungen der Vertretungskörperschaften über den Nettoeinfluß von Handelsliberalisierung und Globalisierung auf Beschäftigung und Lohnentwicklung deutlich auseinander: Während die Gewerkschaftsdelegierten zu einer negativen Einschätzung der bisherigen Effekte neigten, sahen Regierung und Arbeitgebervertreter gemischte Effekte und neigten zu einer optimistischen Zukunftssicht. Gemäß den meisten Antworten - insbesondere von seiten der Regierungen und Arbeitgeber - hatten Handelsliberalisierung und Globalisierung keinen Einfluß auf die Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit. Negative Einflüsse wurden dagegen in den Arbeitnehmerberichten konstatiert. Das gleiche gilt für das Ausmaß von Kinderarbeit. Eine hohe Übereinstimmung (82 %) findet sich allerdings für die *Zielsetzung* einer universalen Anerkennung und Anwendung von arbeitsbezogenen Grundrechten als Antwort auf Handelsliberalisierung und Globalisierung. Ein allgemeines Interesse bestand darüber hinaus an weitergehender Forschung und empirischen detaillierten Analysen über den Einfluß von Liberalisierung und Welthandel auf die sozialen Ziele der ILO. In der Folge dieses Ansatzes kam es im Jahre 1998 zu Vereinbarungen mit zwölf Ländern (darunter der Schweiz als einzigem Industrieland), in denen auf Länderbasis entsprechend detaillierte Studien unternommen werden sollen.

Im Bericht des IAA an die Arbeitsgruppe wurde aus den Antworten der Vertretungskörperschaften zusammenfassend die Aufgabe abgeleitet, daß sich die Organisation um einen internationalen Konsens über die „Core Labour Standards“, also die grundlegenden Arbeitsnormen, bemühen sollte.

Seinen Bericht zur 85. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahre 1997 widmete der Generaldirektor wiederum der Frage der normensetzenden Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation im Zeichen der Globalisierung (Internationales Arbeitsamt 1997). In diesem Bericht erinnert Hansenne daran, daß „eine Erneuerung und Festigung des Konsenses über die normensetzende Tätigkeit der IAO nicht angestrebt werden (kann), ohne die Auswirkungen des neuen internationalen Umfelds *sowohl* auf die *Akteure* des sozialen

Fortschritts, an die sich die neuen Normen richten, *als auch* auf die *Werte* zu berücksichtigen, die durch diese Normen vermittelt werden“ (ebenda, S. 3). Auf der Seite der Akteure sieht er die Fähigkeit der Staaten, gemäß ihrem in der IAO-Verfassung vorgesehenen Auftrag..., als Relais zu dienen unter dem „Druck des verschärften internationalen Wettbewerbs bis zu einem gewissen Grad... beeinträchtigt“ (ebenda, S. 4). Da die Globalisierung den Bezugsrahmen des Staates sprengt - so Hansenne - würden nun Arbeitnehmer der gleichen Industriegruppe oder des gleichen Berufs nicht mehr innerhalb ein und desselben Landes verglichen sondern in der Welt. Angesichts dieser Situation warnt der Generaldirektor vor einer Fortschrittsideologie, „die sich wie alle vorangehenden darauf versteift, der Entwicklung der Menschheit insgesamt Vorrang vor den Menschen aus Fleisch und Blut einzuräumen“ (ebenda S. 7). Galt es für die IAO bisher durch Gerechtigkeit den Weltfrieden zu bewahren, so komme es nun darauf an, den sozialen Frieden zu bewahren.⁷

Als Antwort auf die Herausforderung, Weltökonomie und sozialen Fortschritt wieder miteinander zu verbinden, schlägt der Generaldirektor neben einer veränderten Politik zur Annahme wirkungsvollerer Normen (siehe unten) zwei Wege vor: Eine Beschlußfassung über die Einhaltung bestimmter gemeinsamer Spielregeln (Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Verbot der Zwangsarbeit, einschließlich der Kinderarbeit, und Nichtdiskriminierung) und einen Mechanismus, der es erlaubt, die Mitgliedsländer zu einem Wettbewerb für sozialen Fortschritt anzuspornen. Entsprechend diesen Überlegungen stand bei der Internationalen Arbeitskonferenz 1998 eine feierliche Erklärung über grundlegende Rechte und entsprechende Folgemaßnahmen auf der Agenda, die mit einigen Enthaltungen ohne Gegenstimmen angenommen wurde. Während der gleichen Konferenz gingen zudem zwei weitere Übereinkommen, die mit der Globalisierung im Zusammenhang stehen, in die erste Lesung: Ein Übereinkommen über extreme Formen der Kinderarbeit, das weiter prozediert wird, und ein Übereinkommen zur Vertragsarbeit, das zunächst nicht wieder auf die Tagesordnung kommt. Für die Internationale Arbeitskonferenz im Jahre 1999 sind darüber hinaus Vorlagen zum Thema Migrant Workers und auch zu einem verbesserten Mutterschutz vorgesehen.

Im Bereich der klassischen Instrumente schlägt der Generaldirektor auch eine Neubestimmung der Funktion von Empfehlungen vor. Empfehlungen hatten in den ersten

⁷ Hansenne zitiert hier Ethan B. Kapstein, der in Foreign Affairs im Juni 1996 gegen die Besessenheit der Deregulierung argumentiert hatte und die These vertrat: „Das Beste, was wir der kommenden Generation

Jahrzehnten des Bestehens der IAO eine eigenständige Bedeutung, bevor sie dann zu einer Art Anhang zu den Übereinkommen wurden. Um die Formulierung von Übereinkommen und damit auch ihre Ratifikation zu erleichtern sowie um die Orientierung der Mitgliedsstaaten in der Arbeits- und Sozialgesetzgebung zu befördern, schlägt Hansenne vor, für jedes einzelne Sachgebiet genau zu überlegen, ob es eines Übereinkommens oder einer Empfehlung bedarf. Im Bericht des Generaldirektors des Internationalen Arbeitsamts von 1997 werden zudem auch nicht klassische Formen der Standardsetzung im sozialen Bereich zur Diskussion gebracht. Erwähnt werden die Verhaltenskodices (Codes of Conduct) und verschiedene Formen der sozialen Gütesiegel (Social Label). Beide Formen werden von solchen Akteuren in der Weltökonomie angewendet, die nicht in der IAO repräsentiert sind: von multinationalen Konzernen und Nichtregierungs-Organisationen, die sich beispielsweise um fairen Handel bemühen. Im Rahmen der Vertretungskörperschaften fand Hansenne dafür bisher wenig Unterstützung.⁸ Im Stab des Internationalen Arbeitsamts ist dagegen klar, daß es unter den verschiedenen Nichtregierungs-Akteuren im Problemfeld weltweiter Arbeitsnormen zu gemeinsamen Anstrengungen kommen muß. Bei dieser Frage wird allerdings die Verfassungsproblematik der Repräsentativität der drei Vertretungskörperschaften der IAO angesprochen. Ob es neben den klassischen Akteuren aus der Civil Society, nämlich neben den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen auch weitere Nichtregierungs-Akteure geben sollte, ist umstritten. Einige Angehörige des Stabs sprechen sich für eine „Vielgliedrigkeit“ aus, die nicht auf eine Dreigliedrigkeit beschränkt bleiben sollte.

Neben die normsetzende und -überwachende Tätigkeit der IAO ist seit Jahrzehnten die Tätigkeit der technischen Hilfeleistung und Zusammenarbeit getreten. Auch in diesem Bereich hat die Organisation die Herausforderungen der Globalisierung aufgenommen. Schon im Jahre 1989 hat sie als Antwort auf Problemstellungen der Mitgliedsländer eine *Politik „aktiver Partnerschaft“* entworfen. Seit 1994 ist dieses Programm auf neue Weise mit der normsetzenden und die Umsetzung von Normen fördernden Tätigkeit der Organisation verbunden. Die ersten Erfahrungen wurden in den *multidisziplinären Teams* gemacht, die beim Aufbau einer neuen Arbeitsadministration in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern helfen. Erklärtes Ziel ist es, „to develop an enabling environment“, so der Leiter des Büros zur Förderung von aktiver Partnerschaft und technischer

vermachen können, ist der soziale Friede.“

⁸ Hansenne gab eine Studie über verschiedene NGO-Praktiken sozialer Gütesiegel in Auftrag. Siehe Hilowitz 1997.

Zusammenarbeit (Gesprächsnotiz vom 2.4.98). Technische Kooperation wird seitdem als Funktion zur Förderung von Arbeitsstandards angelegt.

Die neue Politik aktiver Partnerschaft steht im übrigen im Zusammenhang mit dem Reformprozeß im Internationalen Arbeitsamt seit den frühen 90er Jahren. Der Reformprozeß reagiert auf die Notwendigkeit, die innerorganisatorischen Ressourcen kohärenter aufeinander zu beziehen und durch verbesserte Qualität der Dienstleistungen für die Constituents als Vollmachtgeber auch besseren Zugang zu Finanzierungsquellen zu gewinnen. Angesichts eines Nullwachstum-Budgets der IAO kam es darauf an, neue innerorganisatorische Wege zu beschreiten, um der Organisation insgesamt zu höherer Reputation und Wertschätzung in der internationalen Gemeinschaft zu verhelfen. Damit ist auch der Reformprozeß angesprochen, den der frühere Generalsekretär der UNO, Bouthros Bouthros Gali, in Gang gesetzt hat. Es wird angesichts sinkender offizieller Entwicklungshilfefonds für notwendig erachtet, neue extrabudgetäre Finanzierung für technische Kooperation zu erschließen. In der neuen Politik des Internationalen Arbeitsamts ist dazu der Weg eingeschlagen worden, den Erwartungen der Geberländer stärker zu entsprechen, größeren Nachdruck auf Wirksamkeit und Erfolge der von Geberländern finanzierten Programme zu legen. Die Entwicklung einer kohärenten Strategie wurde durch die Konzentration auf das Mandat der IAO gefunden, wie es sich in den Werten darstellt, die in den internationalen Arbeitsstandards niedergelegt sind. In diesem Zusammenhang wurden sogenannte globale Programme zu einer besonderen Kategorie der technischen Zusammenarbeit im Rahmen der IAO gemacht (siehe den Bericht über die Entwicklung neuer *globaler Programme* für den ständigen Verwaltungsratsausschuß über technische Zusammenarbeit vom März 1998, GB 271/TC/4).

Global werden die Programme aufgrund folgender Aspekte genannt: Sie sollen über einzelne Länder und Regionen hinausreichen, sie sollen auf die universalen Verpflichtungen, wie sie in der ILO verkörpert sind, verweisen und sie sollen umfassend, integriert und multidimensional in ihrem Ansatz sein. Sie beanspruchen, die Berücksichtigung nationaler Besonderheiten und den Aufbau von Fähigkeiten auf der nationalen Ebene mit den Vorteilen eines globalen Ansatzes zu verbinden. In ausgewählten Bereichen sollen die Programme wirksame Mittel zur Beförderung der Werte der Organisation sein und beanspruchen insofern eine Charakterisierung als „Flaggschiffe für die praktische Umsetzung von ILO-Werten“ (ebenda S. 3).

Die globalen Programme sind mehr als alle anderen Aktivitäten Kernstück einer Art Organisationsentwicklung, insofern, als sie die verschiedenen Dimensionen der Tätigkeiten des Internationalen Arbeitsamts, (normenbezogene Tätigkeiten, Analyse und Forschung sowie Beratungstätigkeiten) in sich vereinen und in enger Abstimmung mit Akteuren in den Ländern durchgeführt werden. Entsprechend sind die verschiedenen Programme, die gegenwärtig schon bestehen oder geplant sind, in jeweils einer federführenden Abteilung des Amts, das ähnlich wie ein Ministerium organisiert ist, verankert, so beispielsweise das internationale „Programm zur Abschaffung von Kinderarbeit“ (IPEC) in der Abteilung „Arbeitsbedingungen und Umwelt“, das internationale Programm für „Mehr und bessere Arbeitsplätze für Frauen“ in der Abteilung „Beschäftigung und Training“. Weitere globale Programme sind „Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty“ (STEP), the „International Small Enterprise Programme“ (ISEP) und das „Global Programme on Occupational Safety, Health and the Environment“ (OSHE).

Seit ihrer Frühzeit ist die Internationale Arbeitsorganisation in drei Feldern tätig: Normen, Hilfe, Aufklärung. Mit Blick auf Aufklärung, also Forschung und Information, hat sich das Internationale Arbeitsamt in jeder einzelnen Abteilung fachspezifische Expertisen entwickelt. Darüber hinaus besteht in dem Institut für Arbeitsstudien ein Zentrum, das sich in strategischer Absicht zukunftsorientierten Themen zuwendet, um sie nach entsprechender Aufbereitung an die einschlägigen Organe der Organisation abzugeben. Ende der 90er Jahre hat sich das Institut zwei neue Projekte vorgenommen. Das erste bezieht sich auf Geschäftsstrategien und soll erkunden, unter welchen Umständen internationaler Wettbewerb mit sozialem Fortschritt verbunden sein kann. Im Mittelpunkt stehen multinationale Unternehmen, die sich in neuen Märkten und in Wirtschaftszonen von Transformationsländern bewegen. Das zweite Projekt konzentriert sich auf die Organisationen von Arbeitgebern als jenen intermediären Institutionen, die zwischen einzelnen Unternehmen und der Gesellschaft vermitteln können. Beide Untersuchungsfragen sind darauf gerichtet, in welcher Weise multinationale und transnationale Unternehmen in Entscheidungs- und Überwachungsprozeduren der IAO einbezogen werden können. Denn es hängt offenbar erheblich von den Unternehmensstrategien sowie der Art der internen Koordination von Unternehmensnetzwerken ab, wie die Arbeitsbedingungen letztlich aussehen. Wenn die Arbeitsbedingungen vor Ort nicht mehr durch örtliche Vorgaben definiert werden, sondern in erster Linie durch externe Einflüsse, kommt es nach Ansicht des Instituts darauf

an, transnational operierende Unternehmen in die Verantwortung für die Arbeitsbedingungen vor Ort einzubeziehen.⁹

Neben den Forschungen im Bereich des Instituts für Arbeitsstudien gibt es besondere Aktionsprogramme, in denen potentiell alle Abteilungen des IAA einbezogen sind, z. B. zu exportverarbeitenden Zonen (EPZ). Hier werden die mit und in EPZ verfolgten Strategien daraufhin untersucht, inwieweit sie den neuen Anforderungen aufgrund von Globalisierung (besonders durch neue Strategien der Vernetzung auf Unternehmensebene) gewachsen sind. Im Rahmen dieses Aktionsprogramms geht es darum, die effektivsten und innovativsten Praktiken auf der Seite von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu identifizieren und daraus Schlußfolgerungen und Empfehlungen zu ziehen (Van Heerden 1998). Forschung dient im Kontext der Internationalen Arbeitsorganisation der Herausbildung einer Problem-sichtweise, die aufgrund der angelegten Perspektive des Langzeitvergleichs geeignet ist, tagespolitische Kontroversen auf eine andere Ebene zu heben. Mit Blick auf die Herausforderungen der Globalisierung heißt dies, daß gerade angesichts der Diagnose reduzierter Interessenübereinstimmung zwischen Unternehmen und nationaler Gesellschaft das IAO-Ziel darin bestehen muß, gemeinsame Interessen sichtbar zu machen und konzeptionell über Ansätze nachzudenken, die einen neuen Rahmen für den sozialen Dialog abgeben könnten.

Dichte Bezüge herstellen zwischen Normen, Hilfe und Aufklärung, dies ist der neue Ansatz, mit dem die IAO auf die neuen Herausforderungen eingeht.

6. Die IAO als Beispiel für „Regieren jenseits des Nationalstaats“?

Die Internationale Arbeitsorganisation ist als eine Antwort auf die inner- und zwischengesellschaftlichen Konflikte und Interessenkonstellationen des 20. Jahrhunderts gegründet worden, eines Jahrhunderts, das sowohl durch historisch beispiellose Formen nationalistischer Leidenschaften und Abgrenzungen als auch durch historisch beispiellos zunehmende internationale und transnationale Verbindungen und Abhängigkeiten zwischen den Nationalstaaten gekennzeichnet ist. Erklärungsbedürftig ist das Überleben der Organisation trotz der Gefahr, in Krie-

⁹ Siehe die Business and Society Programme des Instituts, o.J. (1998).

gen und weltpolitischen Konflikten zerrieben zu werden und trotz der Gefahr, mangels sanktionsbewehrter Durchsetzungskraft zu faktischer Bedeutungslosigkeit herabzusinken.

Beide Gefahren sind mit andauernden Problemlagen verbunden, die die Glaubwürdigkeit der Organisation berühren. Sie verweisen auf die Art und Weise, wie die Organisation Situationen bewältigt, in den ihre Ziele und Werte, Prinzipien, Normen und Regeln auf dem Spiel stehen: Wie kann das Ziel *universaler* Mitgliedschaft, das höchst heterogene Gesellschaftsstrukturen impliziert, mit dem Prinzip der dreigliedrigen Repräsentanz von Mitgliedsländern, also einer voraussetzungsvollen Gesellschaftsstruktur, in Ausgleich gebracht werden? Und wie kann die Regel der Freiwilligkeit - verkörpert im völkerrechtlichen Vertragsrecht durch Ratifikation angenommener Übereinkommen - mit dem Prinzip der Verbindlichkeit eingegangener Verpflichtungen als Mitglied der Organisation verknüpft werden? Beide Fragen begleiten die IAO zwar seit ihrer Entstehung. Aber die Brisanz dieser Fragen spitzt sich zu durch die zunehmenden transnationalen Aktivitäten sowie globalen Werte und Strukturen. Insbesondere die tatsächliche Verbindlichkeit der Werte, Ziele und Normen kommt auf den Prüfstein der Relevanz für die IAO.

Nun sind die in der Verfassung und ihrer Präambel sowie in der Erklärung von Philadelphia niedergelegten Werte, Ziele und leitenden Grundsätze zwiefältiger Art: Sie beziehen sich - wie dargelegt - zum einen auf gemeinschaftliche Ziele: Weltfrieden und soziale Gerechtigkeit. Sie beziehen sich zum anderen auf die menschenrechtliche Stellung der arbeitenden Individuen: Arbeit ist keine Ware; eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen bzw. die Einführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen ist dringend erforderlich; Freiheit von Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit gelten als wesentliche Voraussetzungen beständigen Fortschritts. Die beiden Seiten dieser Wertstruktur, die gemeinschafts- und die individuumbezogene, sind zu verschiedenen Zeiten von den Mitgliedern und den sie repräsentierenden Gruppierungen verschieden akzentuiert worden. In jüngster Zeit hat der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes den Begriff des Friedens wieder in besonderer Weise hervorgehoben und als Sozialfrieden innerhalb der bestehenden staatlichen Territorien ausgedeutet (Internationales Arbeitsamt 1997, S. 9, siehe oben Punkt 5). In dieser Hervorhebung wird eine langfristige Zeitperspektive, die sich aus dem Ziel wirtschaftlicher Entwicklung herleitet, mit dem Erfahrungshorizont der Gegenwart verknüpft; und der Bezug auf internationale Wirtschaftsverbindungen wird in Zusammenhang

mit innerstaatlichen Verhältnissen gestellt. Der soziale Frieden im Innern der Staaten soll mit Hilfe universal geltender Normen erreicht werden.

Welche Struktur weisen die IAO-Normen auf? Seit Beginn ihres Bestehens hat die Internationale Arbeitsorganisation - wie erwähnt - 181 Übereinkommen und 186 Empfehlungen angenommen. Sie beziehen sich auf Arbeitsschutz im engeren Sinn, auf Beschäftigung und Arbeitskräftepotential, Arbeitsverwaltung, Arbeitsbeziehungen, Löhne, wöchentlichen Ruhetag und bezahlten Urlaub, soziale Sicherheit, die Beschäftigung von Frauen, die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen, Wanderarbeitnehmer, Plantagenarbeit, Arbeitszeit sowie Vereinigungsfreiheit, Verbot der Zwangsarbeit und Chancengleichheit und Gleichbehandlung.¹⁰ Es entspricht dem Prinzip der Normensetzung in der Internationalen Arbeitsorganisation, daß in diesen Normen in erster Linie Ziele beschrieben und Wege sowie Verfahrensweisen zu ihrer Erreichung ausgewiesen werden. Der Begriff der Mindeststandards bekommt hier also eine besondere Bedeutung (siehe dazu Valticos 1979; Samson 1991; v. Maydell 1994). Dennoch ist es so, daß bei näherer Beleuchtung die zu regelnden sozialen Probleme von ihrer Problemstruktur her offenbar verschiedene Typen von Regelungen erfordern. Wenn es um die Abschaffung von Zwangsarbeit geht, ist mit dem Verbot auch so etwas wie ein materialer Mindeststandard gesetzt. Geht es dagegen um Probleme der sozialen Sicherung, so wird der Mindeststandard durch die Errichtung innerstaatlicher Institutionen, nicht jedoch durch konkrete Bestimmungen über die Höhe gesetzt. Für die Frage des „positiven Regierens jenseits des Nationalstaats“ hat diese Unterscheidung eine nicht unerhebliche Bedeutung.

So werden in der Debatte über die Notwendigkeit von International Governance in der Sozialpolitik (Sengenberger/Campbell 1994) „entwicklungsabhängige“ (Portes 1994) bzw. „mittelbezogene“ Standards (Alston 1994) von solchen unterschieden, die weder entwicklungsabhängig noch mittelbezogen sind. Diese Unterscheidung wirft Fragen über die Grenzziehung auf und wird kontrovers diskutiert. Auch außerhalb der akademischen Debatte, in den Foren internationaler Handelspolitik, zentriert die Debatte um die Frage, in welcher Weise die Nichteinhaltung der internationalen IAO-Normen zu bewerten sei: Gewerkschaftsvertreter und Regierungen aus den frühindustrialisierten Ländern sehen hierin nicht zu rechtfertigende Vorteile im internationalen Wettbewerb. Arbeitgebervertreter und

¹⁰ Siehe zu diesen Überschriften die zusammenfassende Darstellung des Internationalen Arbeitsamtes: Zusammenfassungen Internationaler Arbeitsnormen 1990.

Regierungsvertreter vieler Entwicklungsländer oder neu industrialisierter Länder halten eine solche Argumentation für verdeckte Interessenpolitik bzw. verdeckten Protektionismus (siehe oben Punkt 5). In dieser widerstreitenden Debatte geht es offenbar zunächst einmal um die Klärung zweier Fragen: Für wen gelten internationale Arbeitsnormen und wer wird durch die Nichteinhaltung internationaler Arbeitsnormen gefährdet?

Völkerrechtlich gebunden sind Staaten gemäß der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation nur für die Normen, die von ihnen ratifiziert worden sind. Angesichts dieser rechtlichen Sachlage stellen sich zwei naheliegende Aufgaben, die Anzahl der Ratifikationen der Internationalen Arbeitsnormen deutlich zu erhöhen sowie den zunehmend registrierten Verletzungen der Normen, die ja als Konfliktfälle vor die dafür vorgesehenen Gremien kommen, entgegenzuwirken. Wie gezeigt hat sich die Internationale Arbeitsorganisation - unterstützt durch die Initiativen des Generaldirektors - in jüngster Zeit beiden Aufgaben verstärkt gewidmet. Es wurde allerdings bei allen Erfolgen in der Ratifikationskampagne deutlich, daß auf absehbare Zeit eine universale Ratifikation auch nur der als grundlegend verstandenen sieben Normen nicht zustande kommen würde. Darüber hinaus gibt es nur im Falle des Verstoßes gegen die Vereinigungsfreiheit einen Konfliktmechanismus in der IAO, vor den auch solche Fälle vorgetragen werden können, die in Ländern, die die entsprechenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, vorliegen.

Dieser Sachverhalt hat in der Organisation die vom Generaldirektor schon einige Jahre früher vorgetragene Überlegung gestärkt, einen Kernbestandteil von grundlegenden Rechten aus dem Gesamtzusammenhang der Internationalen Arbeitsnormen im Rahmen einer feierlichen Erklärung noch einmal ausdrücklich in den Horizont wechselseitig eingegangener internationaler Verpflichtungen zu rücken. Eine solche feierliche Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte im Arbeitsleben und damit verbundene Folgemaßnahmen ist am 18. Juni 1998 von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen worden (siehe oben Punkt 5). Der politische Kontext über die Legitimität oder Verwerflichkeit von Sozialklauseln im Welthandel wird noch implizit durch die Betonung hergestellt, daß die Hervorhebung der allgemein geltenden Verpflichtungen unter keinen Umständen und von niemandem für protektionistische Zwecke benutzt werden dürfte und daß durch die Erklärung komparative Kostenvorteile irgendeines Landes nicht in Frage gestellt würden.

Der letztgenannte Passus in der feierlichen Erklärung könnte auch als eine Antwort auf die zweite der oben genannten Fragen verstanden werden, wer eigentlich durch eine Verletzung oder Nichteinhaltung von internationalen Normen gefährdet ist. Er nimmt die Aufmerksamkeit von der Frage komparativer Vorteile im internationalen Wettbewerb weg und lenkt sie hin auf die Verhältnisse *in* den einzelnen Staaten. Die Legitimität der vier als grundlegend erachteten Prinzipien und Rechte im Arbeitsleben - nämlich die Vereinigungsfreiheit und die tatsächliche Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die Beseitigung jeder Form von Zwangsarbeit, die wirksame Abschaffung der Kinderarbeit und die Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Arbeitsplatz - wird mit den allgemein geteilten Überzeugungen der Internationalen Arbeitsorganisation begründet: soziale Gerechtigkeit ist für einen allgemeinen und dauerhaften Frieden wesentlich und die IAO hat die Aufgabe, starke Sozialpolitiken, Gerechtigkeit und demokratische Institutionen zu befördern, weil Wirtschaftswachstum allein Fairness, sozialen Fortschritt und die Überwindung von Armut nicht gewährleisten kann. In dieser Sichtweise sind also die einzelnen Menschen durch die mangelnde Normeinhaltung oder Normverletzungen in ihrem eigenen Land gefährdet. Die Legitimität für die universelle Geltung der benannten grundlegenden Prinzipien und Rechte wird aus einem ökonomischen Argumentationszusammenhang völlig herausgenommen und allein aus der universalen Zustimmung zu übergreifenden Werten begründet. Im Selbstverständnis der Internationalen Arbeitsorganisation, ausgedrückt in verschiedenen Berichten und Reden des Generaldirektors Hansenne, müssen die grundlegenden Internationalen Arbeitsnormen als Spielregeln verstanden werden. Es handelt sich bei ihnen um Regeln, die insbesondere im Zuge wachsender ökonomischer Interdependenzen die Basis dafür abgeben, daß wirtschaftliche Aktivitäten tatsächlich sozialen Fortschritt bringen können. Dies ist eine Umakzentuierung gegenüber der Passage aus der Präambel zur Verfassung, in der es seit 1919 heißt: „Auch würde die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen“ (abgedruckt in Däubler/Kittner/Lörcher 1994, S. 214 f.), also die Wettbewerbsargumentation im Vordergrund steht.

Mit Blick auf Hinweise, die von der Internationalen Arbeitsorganisation auf die Bedingungen für ein Regieren jenseits des Nationalstaats gegeben werden, bleiben allerdings noch Fragen offen: Welche Bedeutung hat die normative im Unterschied zu einer interessenbezogenen Begründung für die universal geltende Verbindlichkeit von Normen? In welcher Weise spielt die

Deutung der grundlegenden Arbeitsrechte als ein öffentliches Gut in der IAO eine Rolle?¹¹ Wie muß darüber hinaus die Tatsache eingeschätzt werden, daß die vier Bereiche grundlegender Arbeitsnormen (Vereinigungsfreiheit, Abschaffung von Kinderarbeit und Zwangsarbeit sowie von Diskriminierungen im Arbeitsleben) von ihrer Aufgabenstruktur her je verschiedene Tätigkeiten von den Staaten verlangen? Während in der akademischen Regimidebatte davon gesprochen wird, daß die Tätigkeit des *Verbietens* leichter von Staaten umzusetzen ist als eine Aufforderung zu *positivem* Handeln (Levy/Young/Zürn 1995, S. 304 ff.), zeigt sich im Falle der grundlegenden Normen im Arbeitsleben, daß das Verbot von Zwangsarbeit (Übereinkommen Nr. 29) mit 145 Ratifikationen die höchste Ratifikationsquote aufweist, aber die Abschaffung von Kinderarbeit (Übereinkommen Nr. 138) mit 62 Ratifikationen die geringste aller sieben in Frage stehenden Übereinkommen grundlegender Rechte. Das Übereinkommen Nr. 98 über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen weist mit 137 Ratifikationen die zweithöchste Ratifikationsrate auf, obgleich damit von den Staaten die Institutionalisierung des Schutzes für Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen gefordert werden. Offenbar gilt die „implementationslogische“ These, die in der Regimetheorie mit Blick auf Umweltnormen erarbeitet worden ist (Zürn 1997, bes. S. 53 ff.), deren Notwendigkeit sich aus der Perspektive der Staaten aufgrund von Problemlagen durch die räumliche Ausweitung von (wirtschaftlichen) Handlungszusammenhängen ergibt, nicht ohne weiteres für internationale Normen, die höchstens marginal oder indirekt als Antwort auf Folgen wirtschaftlicher Austauschbeziehungen begründet sind, sondern in erster Linie auf tatsächlich global wirkende Bewußtseinsprozesse und Werthaltungen verweisen.

Blickt man auf die herausragenden Streitpunkte, die gegenwärtig die weltweite Diskussion des Arbeitslebens beherrschen, so gehört dazu sicherlich die Frage, ob und in welcher Weise transnationale ökonomische Aktivitäten an bestimmte Regeln im Bereich der Arbeitsbedingungen geknüpft werden sollen. Die sich ausschließenden Standpunkte in dieser Frage sind von seiten des Internationalen Arbeitsamts in der Weise berücksichtigt worden, daß nicht mehr diese gegensätzlichen Positionen sondern die jeweils dahinterstehenden Interessen an Wohlfahrt und sozialer Gerechtigkeit in ihrem Bezug zu den grundlegenden Werten der Internationalen Arbeitsorganisation in den Vordergrund gerückt werden (siehe Punkt 5). Neue Linien der Übereinstimmung werden mit Hilfe von neuen Wegen zur

¹¹ In der Charta von Philadelphia heißt es: „Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller“ (abgedruckt in Däubler, Kittner/Lörcher 1994, S. 238).

Schaffung einer Wissensbasis angestrebt, beispielsweise durch vergleichende Untersuchungen in den Mitgliedsstaaten. Damit wird es den Mitgliedern ermöglicht, ihre Positionen mit Blick auf bestimmte Fragen neu zu fassen. Im übrigen findet sich in der feierlichen Erklärung der Organisationsmitglieder über grundlegende Prinzipien und Rechte im Arbeitsleben auch die reziproke Verpflichtung des Internationalen Arbeitsamts zu Beratung, Dienstleistung, technischer Zusammenarbeit gegenüber Mitgliedern.

Die neue Herausforderung für die IAO besteht darin, daß die Dreigliedrigkeit offenbar auch in den klassischen Industrieländern nicht mehr eine ausreichende Repräsentanz von Akteuren und Betroffenen im Arbeitsleben zum Ausdruck bringt. In dieser Situation erweist sich die Internationale Arbeitsorganisation als „lernende Organisation“.¹² Die Ausstattung der Internationalen Arbeitsorganisation mit einem Internationalen Arbeitsamt, in dem etwa 1500 Personen tätig sind, ist für die Art und Weise, wie die Internationale Arbeitsorganisation mit den neuen Herausforderungen der Globalisierung umgeht, von entscheidender Bedeutung. Das Internationale Arbeitsamt verfügt über Erfahrungen und Expertisen sowohl zu bestimmten Sachproblemen als auch im Umgang mit Konfliktsituationen unter den Mitgliedern und der sie repräsentierenden Gruppierungen. Ständige Selbstevaluationen und Reflexionen auf die eigene Arbeit haben die Tätigkeiten des Internationalen Arbeitsamts und seiner Generaldirektoren seit je begleitet.

Eine der schwierigsten Herausforderungen für die Internationale Arbeitsorganisation besteht zum einen darin, daß im internationalen Wirtschaftsleben Akteure tätig sind, die an den Beratungen und Entscheidungen in der Organisation nicht teilnehmen, gleichwohl aber eine außerordentliche Gestaltungsmacht haben und zum anderen nur die klassischen industriegesellschaftlichen Akteure in der Organisation Sitz und Stimme haben, andere zivilgesellschaftliche Akteure aber nicht repräsentiert sind. Es geht um neue Wege, um allgemeine Problemlagen *in* den verschiedenen Staaten durch die verbindliche Einbeziehung innergesellschaftlicher und transnationaler Akteure zu bearbeiten und darüber einen wechselseitigen Lernprozeß in Gang zu setzen.

Explizit in dieser Hinsicht als organisatorische Innovation konzipiert, sind die neuen globalen Programme. Mit ihnen werden neue Verbindungen zwischen normativer und technischer

¹² Dieser Begriff aus der Organisationsforschung (Argyris/Schön 1978; Modrow-Thiel 1998) wird von den Stabsmitgliedern selbst der IAO verwandt.

Tätigkeit erprobt. Eine Analyse des Zustandekommens und der Praktiken dieser Programme könnte darüber Aufschluß geben, in welchen Konstellationen die Chancen zur Erreichung der in den Internationalen Arbeitsnormen niedergelegten Werte faktisch verbessert werden.

Literatur:

- Adamy, Wilhelm / Bobke, Manfred H. / Lörcher, Klaus (1994): Einleitung zum Recht der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), in: Wolfgang Däubler / Michael Kittner / Klaus Lörcher: Internationale Arbeits- und Sozialordnung. Ausgewählte und eingeleitete Dokumente, Köln, 2. Auflage, S. 177-213
- Alcock, Anthony (1971): History of the International Labour Organisation, London
- Alston, Philip (1994): Post-post-modernism and International Labour Standards. The Quest for a New Complexity, in: Werner Sengenberger / Duncan Campbell (Hg.) (1994): International Labour Standards and Economic Interdependence, Geneva, S. 95-104
- Altwater, Elmar / Mahnkopf, Birgit (1996): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster
- Argyris, Chris / Schön, Donald (1978): Organizational Learning. A Theory of Action Perspective, Reading
- Barnes, Georg N. (1926): History of the International Labour Office, London
- Bartolomei de la Cruz / von Potobsky, Geraldo / Swepston, Lee (1996): The International Labour Organization. The International Standards System and Basic Human Rights, Boulder/Colorado
- Braun, Michael (1995): Arbeitnehmerrechte im Welthandel. Sozialklauseln, Eine neue Perspektive gesellschaftlichen Handelns?, INEF Report, Heft 14, Universität Duisburg
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung / Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände / Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.) (1974): Weltfrieden durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Baden-Baden

- Charnovitz, Steve (1987): The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime. A Historical Review, in: *International Labour Review*, Band 126, Nr 5, S. 565-584
- Charnovitz, Steve (1997): Trade, Employment and Labour Standards. The OECD Study and Recent Developments in the Trade and Labour Standards Debate, in: *Temple International and Comparative Law Journal*, Bd. 11, Nr. 1, S. 131-163
- Däubler, Wolfgang / Kittner, Michael / Lörcher, Klaus (1994): *Internationale Arbeits- und Sozialordnung. Ausgewählte und eingeleitete Dokumente*, Köln, 2. überarbeitete Auflage
- Emmerij, Louis (1994): Contemporary Challenges for Labour Standards Resulting from Globalization, in: Werner Sengenberger / Duncan Campbell (Hg.): *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Genf, S. 319-328
- Engelen-Kefer, Ursula (1974): Bedeutung der Internationalen Arbeitsorganisation für den Schutz von Gewerkschaftsrechten, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung / Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände / Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.): *Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation*, Baden-Baden, S. 87-99
- Feis, Herbert (1949): The ILO Manpower Programme, in: *International Labour Review*, Band 59, S. 367-393
- Haas, Peter M. / Keohane, Robert O. / Levy, Marc A. (Hg.) (1993): *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, Mass.
- Hasenclever, Andreas / Mayer, Peter / Rittberger, Volker (1997): *Theories of International Regimes*, Cambridge, UK
- Heerden, van, Aurret (1998): Export Processing Zones: The Cutting Edge of Globalization? Manuscript for the International Workshop of the International Institute for Labour Studies, Geneva, 9.-10. März
- Hilowitz, Janet (1997): *Labelling Child Labour Products. A Preliminary Study*, Geneva
- Hirsch-Kreinsen, Hartmut (1995): Dezentralisierung. Unternehmen zwischen Stabilität und Desintegration, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 24, Heft 6, S. 422-435
- International Institut for Labour Studies (ohne Jahr), Business and Society Programm, Geneva
- International Labour Office (1924): *Economic Barometers*, Geneva
- International Labour Office (1973): Fourth African Regional Conference, Report 1, part 2, The Ratification and Implementation of International Labour Conventions in Africa, Geneva
- International Labour Office (1985): *Digest of the Committee of Freedom of Association*, Geneva
- International Labour Office (1994): *Defending Values, Promoting Change: Social Justice in a Global Economy*, Report of the Director General, Geneva
- International Labour Office (1997): *World Labour Report*, Geneva
- International Labour Office, Governing Body (1998): Information on the Development of new Global Programms, Geneva, GB.271/TC4
- International Labour Office, Governing Body (1998): Operational Aspects of the International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC), Geneva, GB.271/TC/2
- International Labour Organization (1996): *International Labour Conventions and Recommendations*, 3 Bände: Band 1 1919-1951, Band 2 1952-1976, Band 3 1977-1995, Geneva
- International Labour Organization (fortlaufend): ILO LEX: The ILO's Database on International Labour Standards, Internet
- Internationales Arbeitsamt (1931): *10 Jahre Internationale Arbeitsorganisation 1919-1928*, Genf

- Internationales Arbeitsamt (1937): Die Internationale Arbeitsorganisation. Wesen und Wirken, Genf
- Internationales Arbeitsamt (1996): Handbuch der Verfahren betreffend internationaler Arbeitsübereinkommen und -empfehlungen, Genf
- Internationales Arbeitsamt (1997): Die normensetzende Tätigkeit der IAO im Zeichen der Globalisierung, Bericht des Generaldirektors, Genf
- Kapstein, Ethen B. (1996): Workers and the World Economy, in: Foreign Affairs, Band 75, Heft 3, S. 16-37
- Klotz, Valentin (1986): Das Aufsichtssystem der Internationalen Arbeitsorganisation zur Überwachung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen, in: Demokratie und Recht, Jg. 14, Heft 1, S. 409-421
- Lee, Eddy (1997): Globalization and Labour Standards: A Review of Issues, in: International Labour Review, Band 136, Nr 2, S.173-189
- Levy, Mark A. / Young, Oran R. / Zürn, Michael (1995): The Study of International Regimes, in: European Journal of International Relations, Band 1, Heft 3, S. 267-330 (wiederabgedruckt in: International Institute for Applied System Analysis in Luxembourg, Österreich 1996).
- Liemt, van, Gijsbert (1992): Economic Globalization: Labour Options and Business Strategies in High Labour Cost Countries, in: International Labour Review, Band 131, Nr.4-5, S. 452-470
- Maupain, Francis (1997): Trade and Core Labour Standards, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Jg. 44, Heft 6, S.582-588
- Maydell von, Bernd, Baron, (1974): Das Sozialrecht in der Normensetzung der IAO, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung / Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände / Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.): Weltfrieden durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Baden-Baden, S. 47-54
- Messner, Dirk / Vobruba, Georg (1998): Die sozialen Dimensionen der Globalisierung, INEF Report, Heft 28, Universität Duisburg
- Modrow-Thiel, Brita (1998): Ressourcenreichtum als Voraussetzung und Folge von Lernfähigkeit am Beispiel von Innovationen in kleinen und mittleren Unternehmen, Habilitationsschrift, Universität Bremen
- Morse, David (1969): The Origin and Evolution of the ILO and its Role in the World Community, Ithaca
- OECD (1996): Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers Rights and International Trade, Paris
- Portes, Alejandro (1994): By-passing the Rules. The Dialectics of Labour Standards and Informalization in Less Developed Countries, in: Werner Sengenberger / Duncan Campbell (Hg.) (1994): International Labour Standards and Economic Interdependence, Geneva, S. 159-176
- Pyke, Frank (1998): Networks, Development and Change, Manuscript for the International Workshop of the International Institute for Labour Studies, Geneva, 9.-10. März
- Samson, K. T. (1979): The Changing Pattern of ILO Supervision, in: International Labour Review, Band 118, Nr. 5, S. 569-857
- Sautter, Hermann (1995): Sozialklauseln für den Welthandel - Wirtschaftsethik betrachtet, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Band 40, S.227-245
- Scharpf, Fritz W. (1996): Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch (Hg.): Europäische Integration, Opladen, S. 109-140
- Scherrer, Christoph / Greven, Thomas / Frank, Volker (1998): Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel, Münster

- Sengenberger, Werner (1974): Für konstruktiven Wettbewerb - zur Rolle internationaler Arbeitsstandards in der Weltwirtschaft, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.): Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Baden-Baden, S. 55-64
- Sengenberger, Werner / Campbell, Duncan (Hg.) (1994): International Labour Standards and Economic Interdependence, Geneva
- Senghaas-Knobloch, Eva (1979): Reproduktion von Arbeitskraft in der Weltgesellschaft. Zur Programmatik der Internationalen Arbeitsorganisation, Frankfurt am Main
- Shotwell, James T. (1934): The Origins of the International Labour Organization, New York, 2 Bände
- Valticos, Nicolas (1969): 50 Years of Standard-Setting Activities by the International Labour Organization, in: International Labour Review, Band 100, S. 201-237
- Valticos, Nicolas (1979): The Future Prospects for International Labour Standards, in: International Labour Review, Band 118, S. 679-697
- Wisskirchen, Alfred (1974): Ausgewählte Fragen der Normenüberwachung, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.): Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Baden-Baden, S. 179-203
- Wolf, Harald (1997): Das dezentrale Unternehmen als imaginäre Institution, in: Soziale Welt, Bd. 48, S. 207-224
- Zürn, Michael (1997): „Positives Regieren“ jenseits des Nationalstaates. Zur Implementation internationaler Umweltregime, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Jg. 4, Heft 1, S. 41-68

Zu großem Dank verbunden bin ich meinen Gesprächspartnern im Internationalen Arbeitsamt, die sich trotz schwieriger zeitlicher Engpässe meinen Fragen widmeten, insbesondere Assefa Bequele, Jeanelle Diller, Daniel Duysens, Franklyn Lisk, Francis Maupain, Bjorn Klerck Nilssen, Aurelio Parisotto, Rev. Dominique Peccoud, Christophe Perrin, Werner Sengenberger, Lee Swepston und Raymond Torres.

I am most grateful to Assefa Bequele, Jeanelle Diller, Daniel Duysens, Franklyn Lisk, Francis Maupain, Bjorn Klerck Nilssen, Aurelio Parisotto, Rev. Dominique Peccoud, Christophe Perrin, Werner Sengenberger, Lee Swepston und Raymond Torres.